

**UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**

**EAP. DE DERECHO**

**Propuesta de políticas y estrategias para promover la  
participación ciudadana ambiental en el sector  
forestal, desde los gobiernos subnacionales en la región  
Ucayali**

**TESIS**

**Para optar el título profesional de Abogado**

**AUTOR**

**Iris Olinda Rojas Erazo**

**Lima – Perú**

**2011**

## Agradecimiento

Para la realización de la presente investigación fue necesario realizar diversas actividades y viajes para la obtención *in situ* de la información; sin embargo, esto no hubiera sido posible sin financiamiento otorgado por el Fondo de Promoción de Tesis de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, por lo cual agradezco enormemente a la Facultad por el apoyo económico brindado; y además, por la comprensión del tiempo que demandó la tesis. Asimismo, el aval y el apoyo académico de un doctor en leyes con gran trayectoria académica y profesional, ha sido trascendental e importante para poder iniciar y concluir la investigación. Agradezco al Dr. Raúl Chanamé Orbe, por su dedicación, comprensión y paciencia en la espera de resultados, que finalmente se logró concretar.

Sin duda, salir de las aulas y cerrar los círculos que demanda la vida, me ha costado mucho; y en esos momentos difíciles, debo dar gracias a Dios por su protección, su guía y la gran familia que me brindó. Agradezco a mis madres: Martha Luz Erazo Matíos y Nelly Rojas Montoya, a mi padre: Jorge Rojas Montoya, y mis hermanos: Martha, Jorge, Mariano,

Stuard y Oscar; quienes me brindaron su apoyo en todos los aspectos de manera incondicional, siempre comprensivos y con el pensamiento, de que aunque parezca tarde... aún se puede triunfar y celebrar los logros en familia.

Agradezco el apoyo brindado por mis grandes Maestros y a la vez amigos: Roberto y Alfredo Claros Cohaila, quienes siempre incentivaron mi desarrollo profesional y me brindaron su confianza en todo momento. Además, mi agradecimiento para aquellas personas que perdurarán en el tiempo... mis grandes amigos: Sheila Gendrau, Isabel Claros, Vanessa Rodríguez, Tatiana Santillán, Rosa Pazos y mi incondicional *Dudu* (Manuel Rivas).

Finalmente, agradezco a todas aquellos profesionales de las instituciones públicas y privadas que brindaron el apoyo necesario en la etapa de recopilación de información, quienes además aportaron con recomendaciones para el mejor desarrollo de investigación.

### Dedicatoria

A mis Madres: Martha y Nelly, mi padre y hermanos:  
Martha, Jorge, Mariano, Oscar y Stuard, que han  
significado mi fuerza y estímulo para seguir adelante.

## **INDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

1. Justificación
2. Problemática
3. Hipótesis

### **CAPITULO I: MARCO TEORICO**

- 1.1. Políticas Públicas y políticas ambientales
  - 1.1.1. Políticas Públicas
  - 1.1.2. Políticas ambientales
    - 1.1.2.1. Principios de la política Ambiental
    - 1.1.2.2. Instrumentos de políticas ambientales
    - 1.1.2.3. Políticas Forestales
- 1.2. Rol de la participación ciudadana
  - 1.2.1. Modalidades de Participación Ciudadana
  - 1.2.2. El Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana
- 1.3. La Participación Ciudadana en el diseño y ejecución de las Políticas Ambientales
- 1.4. El Capital Social y las Instituciones Locales
- 1.5. Conclusiones

### **CAPITULO II: MARCO JURÍDICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES**

- 2.1. Antecedentes
- 2.2. Concordancia Legislativa sobre el manejo de bosques y aplicación de políticas ambientales
- 2.3. Legislación sobre participación ciudadana vinculada a la gestión de bosques
  - 2.3.1. Ley General del Medioambiente - Ley N°28611

- 2.3.2. Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N°27308 y Reglamento
- 2.3.3. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – Ley N° 28245 y reglamento
- 2.3.4. Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales – Ley N° 26821
- 2.4. Legislación relacionada a la participación en los gobiernos regionales y locales
  - 2.4.1. Ley de Bases de la Descentralización - Ley N°27783
  - 2.4.2. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – LOGR – Ley N° 27867
  - 2.4.3. Ley Orgánica de Municipalidades – LOM – Ley N° 27972
- 2.5. Legislación Ambiental Internacional

### **CAPITULO III: MARCO REFERENCIAL**

- 3.1. Aspectos Generales del Área de Estudio
- 3.2. Aplicación de Mecanismos de Participación en la Región Ucayali
- 3.3. La Gestión Ambiental y sus avances en la Región Ucayali
  - 3.3.1. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental – SNGA
  - 3.3.2. Aplicación de Políticas y Gestión Ambiental en la Región Ucayali
- 3.4. Proceso de Descentralización y Competencias de los Gobiernos Subnacionales
  - 3.4.1. Proceso de Transferencia de Competencias a los Gobiernos Subnacionales
  - 3.4.2. Importancia de los Planes de los Gobiernos Sub – Nacionales en el cumplimiento de competencias municipales y empoderamiento social.
- 3.5. Conclusiones

### **CAPITULO IV: EL MANEJO DE LOS BOSQUES Y EL DESARROLLO DEL SECTOR FORESTAL EN LA REGIÓN UCAYALI**

- 4.1. Importancia de los Bosques en América Latina
- 4.2. El Manejo de los Bosques en América Latina, Perú y la Región Ucayali
  - 4.2.1. El Manejo de los Bosques en América Latina

- 4.2.2. El Manejo de los Bosques en Perú
- 4.2.3. El Manejo de los Bosques en la Región Ucayali
- 4.3. Implicancias de la deforestación en el desarrollo de la Región Ucayali
- 4.4. Aporte económico del sector forestal en la región Ucayali
  - 4.3.1. Análisis de Índices de Desarrollo Humano de la Región
  - 4.3.2. Importancia del Ordenamiento Forestal y la Zonificación Económica Ecológica
- 4.5. El manejo y aprovechamiento de los Bosques de Producción Permanente en la región Ucayali

## **CAPITULO V: EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MANEJO Y GESTIÓN DE BOSQUES EN LA REGIÓN UCAYALI**

- 5.1. La Mesa de Diálogo y Concertación Forestal
- 5.2. Los Comités o Asociaciones de Gestión de Bosques
- 5.3. Experiencia de participación con Comunidades Nativas Shipibo – Konibo
- 5.4. Análisis Relacional y Replicabilidad de las experiencias de participación en la gestión de Bosques.

## **CAPÍTULO VI: PROPUESTAS QUE VIABILICEN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MANEJO Y GESTIÓN DE BOSQUES**

- 6.1. Planteamiento de mejoras a los actuales mecanismos de participación en el sector forestal
- 6.2. Estrategias para la implementación de políticas públicas sostenibles para manejo y gestión de bosques.

## **CONCLUSIONES**

## **GLOSARIO**

## **ANEXOS**

## INTRODUCCIÓN

---

Los bosques naturales que forman parte de la Amazonía, constituyen un valioso recurso económico, social y ambiental. Y el Perú, como uno de los países que cuenta con territorio amazónico, posee valiosos recursos forestales que deben ser manejados de manera sostenible no solo por su gran potencial, sino además porque son de vital importancia para mantener el equilibrio de los ecosistemas, proteger la diversidad biológica, estabilizar la calidad del aire, del agua y el suelo; y además, interviene en la regulación de la temperatura del planeta. Estos beneficios ambientales que generan nuestros bosques son valiosos para nuestro país y para el mundo entero.

Sin embargo, a pesar de la importancia y gran potencial forestal que existe en el Perú, y en general en América Latina, aún no se logra obtener el aprovechamiento y manejo adecuado de los bosques; y es que la Amazonía peruana ha sufrido durante décadas la imposición de diversos modelos socio-económicos y legislación que lamentablemente han dado lugar a la destrucción de nuestros bosques.

No obstante a lo antes descrito, el Perú sigue siendo considerado un país netamente forestal y mantiene el noveno lugar a nivel mundial y el segundo en Sudamérica, con mayor cobertura de bosques.

Nuestro territorio nacional cuenta con una superficie que supera los 70 millones de hectáreas de bosques, de lo cual más del 90% se encuentra en la selva y Ucayali constituye la segunda región con mayor cobertura forestal, después de Loreto; pero a la vez, como todas las regiones de la selva peruana, presenta los más altos índices de pobreza, conflictos económicos, sociales y ambientales.



La Región Ucayali presenta un gran potencial para el desarrollo del sector forestal; y si logra el aprovechamiento y manejo adecuado de sus bosques en las actividades económicas ligadas a este sector, puede ayudar a dinamizar la economía regional y local, permitiendo mejorar la calidad de vida de la población y aportando a disminuir los índices de conflictos socio-económicos que día a día se presentan en nuestra selva peruana. Es necesario, desarrollar propuestas de políticas pragmáticas y realistas, que reflejen los equilibrios adecuados entre los componentes económicos, sociales y ambientales para el desarrollo sostenible de la región.

En razón a lo antes descrito, la presente investigación busca identificar políticas existentes, proponer adecuaciones y creación de nuevas políticas que permitan fortalecer el sector forestal tomando en cuenta que la “Participación Ciudadanía” supone un mecanismo que puede aportar al fortalecimiento del Sector Forestal, ya que la inclusión de la ciudadanía permite mejorar los niveles de transparencia, el diseño e implementación de políticas públicas que permitan encaminar el desarrollo sostenible de la Región Ucayali.

Lograr experiencias exitosas sobre participación e inclusión de la ciudadanía en la actividad forestal, en base a los lineamientos establecidos por el proceso de Descentralización que se viene aún realizando en nuestro país, permitirán reafirmar que la concertación en temas forestales debe predominar en el diseño de las políticas, objetivos, acciones y normativa reguladora del manejo y gestión de bosques.

Con el proceso de descentralización iniciado a partir del 2002 la participación ciudadana adquiere mayor importancia y da lugar al crecimiento del interés por la incorporación de mecanismos de participación en las políticas de desarrollo, convirtiéndose de esta manera la participación ciudadana en una alternativa de planificación y gestión concertada, en función del desarrollo sostenible y el progreso de los pueblos.

En la presente investigación se logra identificar que la participación ciudadana es una alternativa para el diseño de políticas adecuadas, a identificar las necesidades reales de los ciudadanos, a fortalecer los procesos democráticos, a prevenir la depredación de los recursos naturales y puede proveer legitimidad a la toma de decisiones públicas, lo que es importante en temas de sostenibilidad y protección del medio ambiente como el manejo y gestión de bosques.

Bajo este criterio, el gobierno regional y los gobiernos locales de Ucayali, pueden llegar a constituirse en promotores del desarrollo, fomentando la inclusión de la población, el fortalecimiento de capacidades y el incremento de sus responsabilidades, orientada al manejo y gestión de los bosques. Impulsar el desarrollo del sector forestal, mediante políticas y estrategias que fortalezcan la participación ciudadana en la protección y gestión de bosques.

Se ha realizado un estudio exploratorio de cómo se viene desarrollando la participación ciudadana y su incidencia para el desarrollo del sector forestal en la Región Ucayali. La estructura de la investigación es en base al estudio sobre la problemática forestal, el marco jurídico de la participación ciudadana y la intervención de los gobiernos regionales como entes promotores de la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones para protección y gestión de bosques; en bases a políticas establecidas por el gobierno nacional, regional y locales.

Finalmente, se realiza un análisis y propuesta de mejoras en base a la experiencia más próxima de participación ciudadana que existe actualmente en la Región Ucayali. De una parte, se encuentran los Comités de Gestión de Bosques – CGB, enfocadas como una alternativa para lograr el eficiente manejo de los bosques y una medida para la prevención de la tala ilegal; y por otra parte, se expone sobre la dinámica en la que se viene

desarrollando la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal de Ucayali y la importancia de su participación en la toma de decisiones.

## **1. JUSTIFICACIÓN**

El Derecho Ambiental se ha constituido en los últimos tiempos, en una de las ramas más importantes para el desarrollo del país y del mundo; no obstante, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, existen pocos trabajos de investigación sobre una temática tan significativa. Nuestro interés en el sector forestal, radica en que representa uno de los espacios que genera mayores conflictos sociales, económicos y ambientales en la Región Ucayali como en toda la Amazonía peruana, pero a la vez presenta un gran potencial el desarrollo económico y erradicación de la pobreza, ya que las regiones que constituyen la Amazonía peruana presentan los mal altos índices de pobreza, desempleo, subempleo, desnutrición, analfabetismo y otros problemas sociales.

La mayoría de enfoques sobre el sector forestal, están destinados a analizar su viabilidad económica, su deficiencia, sus carencias y la inadecuación de la normativa forestal. Queremos a partir de éste trabajo, proponer una nueva mirada al sector forestal en la Región Ucayali desde la perspectiva de la participación ciudadana ambiental, como estrategia para superar las tensiones altamente conflictivas de la actividad.

## **2. PROBLEMÁTICA**

El Perú posee 78,8 millones de hectáreas de bosques naturales, de los cuales 74,2 millones se encuentran en la región Selva<sup>1</sup>, es decir más del 90%. A nivel nacional, Ucayali es la segunda región que presenta mayor cobertura forestal, después de Loreto; sin embargo, como toda la Amazonía peruana, presenta los más altos índices de pobreza, conflictos económicos, sociales y ambientales.

A pesar del gran potencial que representa el sector forestal en Ucayali, como en toda la Amazonía peruana, y que significaría una alternativa para superar los altos índices de pobreza, conflictos económicos, sociales y ambientales; la legislación y el sistema socio-económico desarrollado en Ucayali no ha permitido que el sector forestal tenga inversiones significativas que permitan el manejo de sus bosques y el desarrollo de su industria. Por el contrario, las políticas forestales incentivaron el desorden y la ilegalidad de esta actividad, lo que ha traído como consecuencia la depredación de los bosques y la disociación del bosque con la industria.

La mayor amenaza que presenta los bosques amazónicos es la deforestación debido a la minería informal, hidrocarburos, tala ilegal, conversión de uso de suelos, entre otros. De las actividades antes descritas, la causa fundamental de este problema es la conversión de uso de las tierras forestales para otros fines, principalmente el agropecuario, como consecuencia de la migración del agricultor de la sierra a la selva. El 81% de la deforestación se debe a la agricultura migratoria.

Las estadísticas señalan que el territorio peruano registra más de 9,5 millones de ha deforestadas al año 2000, con una tasa anual de deforestación de más de 261 mil ha.

Ante esta problemática, el Estado ha establecido diversas políticas para lograr el manejo sostenible de los bosques en la Amazonía. A partir de la Constitución de 1993 se incluye

---

<sup>1</sup> Citado en la Estrategia Nacional Forestal 2002-2021. Pag. 39. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”, 2001..

la promoción del desarrollo sostenible de la Amazonía, se exige el uso sostenible de los recursos naturales y nace el requerimiento de una ley orgánica que regule las condiciones de utilización y otorgamiento a los particulares (Art. 66°).

Con el proceso de descentralización, los gobiernos regionales y locales juegan un papel importante para impulsar y fortalecer la participación ciudadana en la gestión ambiental, en el caso materia de estudio, fortalecer la inclusión de la ciudadanía para la toma de decisiones en el manejo y gestión de bosques para el desarrollo sostenible de la región.

La participación en la gestión ambiental está normada en el Artículo 2° numeral 17 de la Constitución, que nos garantiza el derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Asimismo, el Artículo 31° establece que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción y que la ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

En la presente investigación, se pretende dar lugar a la participación, como un mecanismo de incorporación de la comunidad en la toma de decisiones y en la implementación de políticas públicas, especialmente en el ámbito local, en donde el proceso puede ser manejado directamente por los ciudadanos.

Algunas experiencias que actualmente se están desarrollando en Ucayali, muestran que los gobiernos subnacionales de esta región pueden llegar a constituirse en promotores del desarrollo, fomentando la inclusión de la población, el fortalecimiento de capacidades y el incremento de sus responsabilidades, orientadas al manejo y gestión de los bosques. Impulsar el desarrollo del sector forestal, debe ser un compromiso conjunto de todos los actores involucrados en la actividad, donde las políticas y estrategias sean creadas de manera concertada.

Para poder determinar cuáles y cómo deben ser aplicadas las políticas para fortalecer la participación ciudadana en la gestión forestal, se ha formulado las siguientes preguntas, que una vez resueltas darán lugar a confirmar la hipótesis planteada:

- ✓ *¿Cómo se ha desarrollado históricamente la regulación normativa de la participación ciudadana dentro del contexto del Proceso de Descentralización y las implicancias en el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales en la Amazonía peruana, principalmente en Ucayali?*
- ✓ *¿Existen experiencias de participación de la ciudadanía en el diseño de políticas y formulación de las normas sobre protección y manejo de bosques?*
- ✓ *¿Cuáles son los mecanismos que el gobierno regional y los gobiernos locales de la región Ucayali, vienen desarrollando para promover la participación de la ciudadanía en el diseño de normas, políticas, objetivos, programas y proyectos para el manejo sostenible y gestión de los bosques de la región?*
- ✓ *¿La ciudadanía cuenta con las capacidades, conocimientos y experiencia para participar en los procesos de toma de decisiones y diseño de normas, políticas, objetivos, programas y proyectos que regulen el manejo sostenible y gestión de los bosques?*
- ✓ *¿Qué políticas y estrategias se pueden implementar para fortalecer la participación ciudadana en el manejo y gestión de los bosques en la Región Ucayali?*

### **3. HIPÓTESIS**

*Una mayor y mejor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y el diseño de normas, políticas, objetivos, programas y proyectos para el manejo sostenible y gestión de bosques en la región Ucayali, contribuirá al fortalecimiento del sector forestal y el desarrollo económico, social y ambiental de la región.*

## **CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO**

---

En este capítulo se recoge el análisis exploratorio sobre el aspecto teórico de la participación ciudadana y políticas públicas enfocando el aspecto ambiental como elemento sustancial de estudio. Se presenta la descripción de diversos esquemas de participación, gobierno y políticas ambientales que actualmente se vienen aplicando en nuestro país y otros países forestales, observando su concordancia aquellas que se aplican en la región Ucayali.

### **1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS AMBIENTALES**

#### **1.1.1. POLÍTICAS PÚBLICAS**

##### **1.1.1.1. Definición de Políticas Públicas**

Las Políticas Públicas, según Tamayo Sáez (En Belikow 2007), es el “Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”

De acuerdo a Ignacio Molina (En Lanegra 2008:29), las políticas públicas son “... programas sectoriales y acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política”

Para Eugenio Lahera, una política pública *de excelencia* corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una



política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera 2004: 9).

Pero tal como sostiene Austin Ranney (En Pineda 2007), existen diversos enfoques sobre las políticas públicas; sin embargo, ni los enfoques ni los métodos para estudio y análisis de las políticas públicas se han caracterizado por su cohesión sino que más bien prevalece una gran diversidad. Asimismo, Ranney distingue entre los estudios que se enfocan hacia el proceso y los que se orientan hacia el contenido de las políticas públicas.

Por otro lado, en el proceso de construcción de políticas públicas, existen dos criterios conceptuales del componente estructural que han venido surgiendo de manera generalizada. El primero, el cual parte del entendido que una Política Pública es aquella que se construye a partir de los diferentes estamentos públicos en la búsqueda de un objetivo específico, con el fin de buscar el logro de bienestar común; y un segundo criterio, mucho más estructurado, donde se concluye que una Política Pública parte de la estructuración de acciones construidas participativamente en torno a un determinado interés común y que trasciende los intereses privados o corporativos.

Las políticas pueden tener efectos en forma inmediata y directa, pero generalmente necesita de un *instrumento* que actúa por medio de una *estructura organizativa* y un conjunto de *mecanismos operativos* (Charpentier 1999:13). Un *instrumento de política* es el conjunto de medios utilizados para llevar a la práctica una política en particular, es el enlace que conecta el propósito expresado en una política con el efecto que se busca obtener en la práctica; como por ejemplo, los dispositivos legales. La *estructura organizativa*, se encarga de ejecutar la política y puede estar

conformada por una o más instituciones las cuales determinan procedimientos, metodologías, criterios de decisión, programas y proyectos para lograr el cumplimiento de la política. Los *mecanismos operativos*, son los medios por los cuales la estructura organizativa ejecuta las decisiones diarias y trata de obtener el efecto deseado en las variables de la política que quiere influir.

Existen cuatro etapas en el ciclo de las Políticas Públicas: Origen, Diseño, Gestión y Evaluación, las cuales no necesariamente se deben dar de manera causal y consecuente, sino que surgen según los momentos de discusión social, de propuestas y de procesos políticos. Estas políticas públicas se pueden aceptar, rediseñar o terminar, según coincidan con las preocupaciones sociales, la existencia de soluciones técnicas o el apoyo político (Lahera 2004: 10).

En cada una de las etapas del ciclo de la Políticas Públicas están presentes los actores políticos. Al respecto, Raúl Pacheco y Obdulia Vega señalan que el actor político debe cubrir dos características como prerequisites para poder influir en los procesos sociales: primero tener autoridad para influir en los procesos sociales y en segundo lugar tener legitimidad para efectuar cambios sociales. Siendo así, el único actor político con autoridad y legitimidad inherente para efectuar dichos cambios es el gobierno, en consecuencia la tarea de seleccionar los instrumentos de política es una tarea gubernamental, que representa los intereses de la sociedad.

#### **1.1.1.2. Características de las Políticas Públicas**

De acuerdo al Informe realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2006: 16) sobre las políticas aplicadas en países de América Latina para el Progreso Socioeconómico y Social, el impacto de las políticas públicas depende no sólo de su contenido y su orientación concreta, sino también de algunas características

genéricas. Estas características básicas para lograr que las políticas públicas sean eficientes y guarden una verdadera orientación al interés público, son:

- a) **Estabilidad:** Es el sustento de la mayoría de políticas, es así que en países con políticas estables los cambios tienden a incrementarse de manera gradual, consolidan los logros de gobiernos anteriores y generalmente se realizan consensos. A diferencia de los entornos de políticas volátiles que se caracterizan por grandes oscilaciones y por la falta de consulta con los diferentes grupos de la sociedad.
- b) **Adaptabilidad:** Los países pueden adaptar sus políticas en respuesta a cambios económicos, en las condiciones económicas y que puedan modificarlas cuando no están dando resultados; sin embargo, algunos gobiernos abusan de su discrecionalidad para adaptar las políticas y ponen en práctica políticas oportunistas y unilaterales más próximas a sus propias preferencias o las de sus electores. En otros casos, un sistema político tiende a producir bloqueos legislativos. Cualquiera sea la razón, los países con políticas poco adaptables no podrán responder adecuadamente a los shocks o pueden quedarse atrapados en políticas inadecuadas durante periodos prolongados.
- c) **Coordinación y coherencia:** Siendo que las políticas públicas son el resultado de acciones emprendidas por múltiples actores en el proceso de su formulación, estos actores deben coordinar sus acciones para producir políticas coherentes; sin embargo, esto no siempre ocurre así, ya que generalmente un gran número de actores no se comunican entre sí. Cuando esto ocurre, la falta de coordinación se da entre diferentes entidades del gobierno central o entre los niveles regionales o municipales.

- d) **Calidad de la implementación y de la efectiva aplicación:** Una política requiere no solo de una aprobación sino además de una implementación y por tanto, una aplicación eficaz. Y al respecto, cabe señalar que en Latinoamérica, la calidad de la implementación y la aplicación efectiva de las políticas es bastante deficiente. Esto se debe, en parte, a que la administración pública no cuenta con las suficientes capacidades independencia en la toma de decisiones. Por tanto, la implementación y aplicación efectiva de las políticas dependerá del grado en que los encargados de formular políticas cuenten con los incentivos y los recursos para invertir en sus capacidades.
- e) **Orientación al interés público:** Referida a la medida en la que las políticas procuren el interés público. Es decir, las políticas públicas deben estar orientadas a satisfacer el interés general y no beneficiar solo a determinadas personas o grupos, facciones o regiones en forma de proyectos con beneficios específicos es decir orientados a intereses privados. Esta característica está vinculada a la desigualdad, porque los que se ven favorecidos por las políticas orientadas a intereses privados tienden a ser miembros de la elite.
- f) **Eficiencia:** Aquí se refiere a la capacidad del Estado para asignar sus recursos a aquellas actividades de las que obtienen el mayor rendimiento. Esta característica guarda relación con la orientación al interés público, ya que en la medida en que los encargados de formular políticas favorezcan indebidamente a sectores específicos en detrimento del interés general, se estarían alejando de la asignación más eficiente de recursos.

Frente a las características antes descritas, si nos encontramos frente a una política “ideal” que carezca de credibilidad y sea implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subóptima” estable y debidamente

implementada. Además, estas características inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de un determinado país.

El Banco Interamericano de Desarrollo al realizar la evaluación respectiva, obtuvo como resultados que América Latina registra los valores más bajos en estabilidad y en el caso de Perú los resultados obtenidos fueron de término “Medio” en la aplicación de los aspectos claves en el proceso de formulación de las políticas públicas, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1. Aspectos Claves de las Políticas Públicas desde 1980 en América Latina**

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Ejecución y Cumplimiento	Coordinación y Coherencia	Orientación al Interés Público	Eficiencia	Índice general de políticas
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy Alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
República Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: Stein y Tommasi (En BID 2006:399).

Nota: Los aspectos clave de las políticas públicas se clasifican como “Alto”, “Medio” o “Bajo”, utilizando el análisis por conglomerados. En el caso de Chile, su índice de políticas es “muy alto” porque su desempeño fue superior al de los demás países. Estas mediciones, cuyo propósito es captar aspectos de las políticas públicas de un país en los últimos veinte años o desde el retorno a la democracia, no son necesariamente las características de las políticas del gobierno actual.

### **1.1.2. POLÍTICAS AMBIENTALES**

Las políticas ambientales se expresan de manera explícita e implícita. Algunos elementos de la Política ambiental explícita están formulados en la Constitución y las leyes, o en los decretos y resoluciones emanados del Poder Ejecutivo. También son las políticas explícitas aquellas acciones que se adelantan para proteger el medio ambiente, y que surgen, entre otras razones, ante la necesidad de atender problemas imprevistos o por iniciativa de las administraciones ambientales de turno, pero que no se encuentran debidamente documentadas (Gligo 1997).

Las políticas implícitas son aquellas decisiones que se toman en otros ámbitos de las políticas públicas o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente (Gligo 1997)<sup>2</sup>.

Las políticas implícitas pueden hacer parte de acuerdos multilaterales o de políticas y legislaciones económicas y sociales de carácter general o sectorial sin que sus impactos ambientales hubiesen sido previstos

Como un concepto general, la política ambiental es el conjunto de los esfuerzos políticos para conservar las bases naturales de la vida humana y conseguir un desarrollo sostenible<sup>3</sup>.

Iván Lanegra, señala que se debe distinguir claramente tres acepciones de política ambiental. En primer lugar, consideradas como lineamientos, directrices o reglas generales que orientan la toma de decisiones y el desarrollo de las acciones de gestión ambiental. En segundo lugar, se entiende como objetivos de política; es decir, las metas que el Estado se plantea en forma de acciones y resultados. Y como tercera concepción, es sinónimo de Política Pública Ambiental; donde se toma en cuenta como un “conjunto de acciones orientadas a alcanzar

---

<sup>2</sup> En Página Web: <http://www.manuelrodriguezbecerra.org/bajar/gestion/capitulo7.pdf>. Extraído el 27 de mayo 2010.

<sup>3</sup> “Política Ambiental” Información para la educación política, 2005. Extraído de: [http://es.wikipedia.org/wiki/Política\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Política_ambiental), el 26 de mayo 2009.

un objetivo de política ambiental y el manejo de los conflictos socioambientales” (Lanegra 2008: 29-30).

La política ambiental está estrechamente interrelacionado con otros sectores políticos, cuyas decisiones y programas influyen directamente en sus resultados y requiere un alto nivel de coordinación. Particularmente, las políticas de infraestructura, económica, agrícola y la ordenamiento territorial, generalmente se entrecruzan y no guardan **“coherencia”**; una característica que de acuerdo al Informe del BID debe contener toda política pública. Para lograr esta meta, se requiere de un alto nivel de trabajo interdisciplinario donde se deje de lado los intereses políticos, lo cual muchas veces es difícil, dependiendo de la posición de los departamentos medioambientales dentro de la jerarquía del gobierno.

A la necesidad de **“coherencia”** en la formulación de políticas, se suma la amenaza de la continuidad del cumplimiento de las políticas cuando se presenta los cambios de gobierno, nacional o subnacional, ya que toda política enfocada a la protección del medio ambiente es a largo plazo y las decisiones y programas necesitan tiempo para mostrar resultados.

Actualmente, el Estado ha planteado como objetivo general de la Política Nacional del Ambiente<sup>4</sup>, de acuerdo al artículo 9º de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente:

*“mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”.*

---

<sup>4</sup> POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE; aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM del 23 de Mayo de 2009.

Ada Alegre<sup>5</sup> sostiene que la gestión ambiental tiene tres componentes esenciales, reconocidos a través de la doctrina. Un primer componente es la *POLÍTICA* que se le puede denominar como el *QUÉ*, es decir, es el ¿Qué queremos alcanzar con la gestión ambiental?, es el norte hacia donde se orienta la gestión ambiental. Algunos señalan que la política debe ser definida antes de estructurar una institucionalidad ambiental, otros señalan que primero debe estructurarse la institucionalidad. Sin embargo, lo recomendable es que primero debemos saber qué objetivos queremos alcanzar como país en materia de gestión ambiental antes de pensar cómo organizarnos. Para que una gestión ambiental sea ordenada y tenga una eficacia real, es esencial que exista una política expresamente definida. El segundo componente es la *LEGISLACIÓN*, si la política es el *QUÉ* la legislación es el *CÓMO*, ¿Cómo alcanzamos esa política? Un ejemplo cercano al tema de investigación sería ¿Cómo, si nos fijamos un objetivo de política orientado al desarrollo del sector forestal, definimos y regulamos las reglas, derechos y obligaciones a efectos de alcanzar el objetivo? El Tercer componente es la *INSTITUCIONALIDAD*, que viene a ser el *QUIÉN*, es decir ¿Quién hace que las políticas y la legislación se cumplan?, este papel le corresponde al Estado a través de una estructura determinada, dependerá de la forma en que se organice el Estado para alcanzar el efectivo cumplimiento de la política a través de las normas.

#### **1.1.2.1. Principios de la política ambiental**

En el Perú no se encuentran establecidos como tal los principios de política ambiental, más tiene como base los principios establecidos en la Ley General del Ambiente – Ley N° 28611, los cuales son:

---

<sup>5</sup> ALEGRE CHANG, Ada. “ El CONAM y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental” En: Primera Jornada de Derecho Ambiental (Lima 1- 3 de junio del 2005) TDA de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UNMSM



- **Principio de Sostenibilidad.** La gestión del ambiente y sus componentes, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.
- **Principio de Prevención.** Que consiste en adoptar medidas de prevención como la mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación para el cuidado y protección del medio ambiente.
- **Principio Precautorio.** Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.
- **Principio de Internalización de Costos.** Se refiere a que toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.
- **Principio de Responsabilidad Ambiental.** El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, está obligado a adoptar las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.
- **Principio de Equidad.** El diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes en las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el

Estado debe adoptar, entre otras, políticas o programas para corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva.

- **Principio de Gobernanza Ambiental.** El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.

#### **1.1.2.2. Instrumentos de Políticas Ambientales**

Países como México, Brasil y Colombia, guardan características comunes sobre los instrumentos programáticos de política ambiental, como:

- El reconocimiento de la transversalidad de la Política Ambiental.
- La Coordinación Institucional es clave y tiene un costo.
- La consulta y la transparencia son esenciales.
- Se apoyan en una sola base analítica e indicadores de seguimiento y evaluación.
- Se definen prioridades con base en costo de la degradación ambiental
- Se incorpora la agenda ambiental en sectores productivos.
- Se apoyan reformas (institucionales y políticas) para fortalecer gestión ambiental.
- Se enfocan en aspectos prioritarios a nivel nacional.
- Se establece un vínculo entre medio ambiente, pobreza y crecimiento.

Existe otro tipo de definición de instrumentos de política ambiental, como la siguiente<sup>6</sup>:

- **Instrumentos jurídicos:** El conjunto de normas y disposiciones legales respecto al medio ambiente a nivel local, regional, nacional e internacional.
- **Instrumentos administrativos:** Evaluaciones, controles, autorizaciones y regulaciones. Algunos ejemplos son las evaluaciones de impacto ambiental y auditorías ambientales.
- **Instrumentos técnicos:** La promoción y aplicación las mejores tecnologías disponibles tanto para acciones preventivas como correctoras.
- **Instrumentos económicos y fiscales:** Subvenciones, impuestos, tarifas y tasas. La idea es recompensar parte de los costes de acciones positivas y penalizar los que perjudican al medio para internalizar los costes ambientales.
- **Instrumentos sociales:** Los puntos claves de este instrumento son la información y la participación. Intentan concienciar a la sociedad a través de la educación ambiental, información pública e integración en proyectos ambientales.

### **1.1.3. LA POLÍTICA FORESTAL**

#### **1.1.3.1. Fundamento Teórico y Jurídico**

Una política forestal es un conjunto de acciones o medidas que el estado adopta para salvaguardar los intereses u objetivos de la colectividad sobre los bosques (Volpato et al, 1992)<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> “Política ambiental” Información para la educación política 2005. Extraído de la página web: [http://es.wikipedia.org/wiki/Política\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Política_ambiental), el 26 de mayo 2007.

<sup>7</sup> ROBLES, Flor de María. Ponencia en el Curso sobre Política y Legislación de los Recursos Forestales y del Medio Ambiente. Maestría en Bosques y Gestión de Recursos Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Junio, 2010.

De acuerdo a la FAO, *“Una política forestal especifica ciertos principios relacionados con el uso de los recursos forestales, para contribuir a alcanzar algunos objetivos de la sociedad”*. (En Robles 2010: 2)

Usualmente la política forestal es interpretada de manera restringida, como la determinación de objetivos para el desarrollo forestal nacional y/o programas institucionales. Sin embargo, la política forestal es más que un concepto de planeación, donde este solo forma parte de uno de sus elementos.

Para Siqueira (1992), una política forestal es el modo como se conciben los objetivos delineados para el sector forestal (tomando en cuenta su carácter transversal con los demás sectores) y busca gobernar al hombre y su trabajo, el recurso natural renovable, los bosques y su empleo, la empresa y sus finanzas y además de la propia infraestructura del sector forestal dentro de la economía general del país. De este modo, la política forestal es el plan del gobierno para el sector, apoyado en las leyes y costumbres emanadas de la sociedad. (En Robles 2010: 3).

Bajo estas concepciones y las definiciones y principios expuestas sobre las políticas públicas, las políticas forestales estarían orientadas a lograr el bienestar de la sociedad en forma sostenible a partir de la gestión efectiva de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre que se encuentran bajo el campo de acción de la autoridad forestal, como terreno forestal, cubiertas de especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, de origen natural o procedente de plantación o siembra, que cumplen funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Los principios han sido adaptados de la normatividad española: Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y Decreto de 22 de febrero de 1962 que aprueba su Reglamento: Ley 2/92 Forestal de Andalucía y su Reglamento

Cabe señalar, además, que la Declaración de Shiga<sup>9</sup> se ha convertido en una referencia primordial para la elaboración de una nueva generación de políticas forestales.

En el Perú, actualmente, se encuentra en proceso de elaboración el documento de gestión “Política Nacional Forestal” en donde se establecen los lineamientos a seguir por el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales para lograr el desarrollo del sector forestal. Los gobiernos regionales y locales deben tomar como base este documento de gestión para establecer sus propias políticas, objetivos prioritarios y acciones para asegurar el bienestar social en armonía con el manejo adecuado de los bosques.

La elaboración de la Política Nacional Forestal tiene como fundamento normativo las siguientes normas<sup>10</sup>:

- ✓ Constitución Política del Perú publicada el 30 de diciembre de 1993
- ✓ Política de Estado N° 19 - Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental. Adoptada en el Marco del Acuerdo Nacional y suscrito el 22 de julio de 2002.
- ✓ Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM - Política Nacional del Ambiental, publicada el 23 de Mayo del 2009
- ✓ Ley N° 28611- Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005
- ✓ Decreto Legislativo N° 1055 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28611
- ✓ Ley General del Ambiente, publicada el 27 de junio de 2008

---

<sup>9</sup> La Declaración de Shiga es el resultado de la Reunión Internacional de Expertos sobre los Bosques y el Agua. Estuvieron presentes en Shiga – Japón, alrededor de 100 expertos de 18 países en ordenación forestal y de las cuencas hidrográficas, 16 organizaciones internacionales y ONG, quienes fueron invitados por el Organismo Forestal del Japón y del Gobierno de la prefectura de Shiga.

<sup>10</sup> Todo lo citado sobre la Política Forestal en el Perú ha sido extraído de la Propuesta (borrador para consulta pública) de la Política Nacional Forestal del 10 de enero de 2010.

- ✓ Ley N° 26821- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, publicado el 26 de junio de 1997
- ✓ Ley No. 26839 - Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, publicada el 16 de julio de 1997
- ✓ Decreto Supremo N° 068-2001-PCM - Aprueban el Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, publicado el 21 de junio de 2001
- ✓ Ley N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre publicada el 2001.
- ✓ Decreto Supremo N° 014-2001-AG - Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicado el 09 de abril de 2001.
- ✓ Ley N° 29382, publicada el 19 de junio del 2009, Ley que deroga los Decretos Legislativos N° 1090 y 1064. Deroga el Decreto Legislativo N° 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, normas modificatorias y su reglamento, dejándose además sin efecto la Ley N° 26376, Ley que suspende la aplicación del Decreto Legislativo N° 10903.

La construcción de la política forestal es importante porque establece el marco en el cual se efectuarán las actividades forestales en el país. Una política forestal eficiente logrará beneficiar el desarrollo de aquella población que está directamente involucrada con la actividad.

Si se logra establecer una política clara, se podría evitar confusión, se lograría identificar los recursos necesarios, se facilitaría las decisiones de acción e inversión y por tanto se lograría alentar la participación de todos los involucrados; es decir, lograr el empoderamiento.

Por otro lado, existen ciertos principios para la formulación y ejecución de las políticas forestales, establecidos en la Conferencia de la FAO durante su Sexto

Periodo de Sesiones celebrado en Roma en diciembre de 1951, encontrándose inmerso en la Resolución N°26 de dicha conferencia<sup>11</sup>.

#### **1.1.3.2. Principios que Gobiernan la Formulación de las Políticas Forestales**

Los principios para la formulación de toda Política Forestal establecido en la Resolución N° 26, son las siguientes:

1. Cada país debe determinar y reservar las superficies que se van a destinar a bosques, ya sea que estén arboladas o no.
2. Cada país debe aplicar los mejores métodos prácticos al tratar de obtener que los beneficios máximos que se derivan del valor que tienen los bosques como elementos de protección, fuentes de producción o de otra índole, sean disfrutados, a perpetuidad, por la mayoría de la población.
3. Es indispensable tener un conocimiento apropiado de los recursos forestales, de la silvicultura, y del consumo y aprovechamiento de los productos forestales.
4. Es indispensable despertar, por todos los medios posibles, la conciencia pública sobre el valor e importancia de los bosques.

#### **1.1.3.3. Principios que Gobiernan la Ejecución de las Políticas Forestales**

Los principios para la ejecución de toda Política Forestal establecido en la Resolución N° 26, son las siguientes:

1. Para la ejecución de una sabia política forestal es indispensable adoptar **leyes** sobre la materia, en consonancia con las costumbres y las normas jurídicas del

---

<sup>11</sup> Extraído de la Pág. Web: <http://www.fao.org/docrep/x5362s/x5362s02.htm>, con fecha 11 de junio 2010.

país respectivo. La *legislación forestal* debe guardar armonía con el progreso económico y social del país y aún prever tal progreso.

2. Deberá establecerse un **Servicio Forestal** con personal suficientemente preparado en todas las categorías, a fin de desarrollar y poner en práctica la, política forestal, en colaboración con cualesquiera otras organizaciones afines que puedan existir, y para aplicar las leyes forestales. Este servicio deberá estar organizado sobre bases permanentes, provisto de una autoridad suficiente y de adecuados recursos financieros, y deberá realizar sus labores en estrecha cooperación con los organismos gubernamentales pertinentes. Deberá haber una organización eficaz para realizar las *labores de investigación*, la coordinación de las mismas y la divulgación de los resultados.
3. Deberá proporcionarse suficiente **preparación técnica** a todos los que tengan a su cargo el manejo de los bosques o su aprovechamiento y la elaboración de los productos forestales. En particular, deberá prepararse un número suficiente de técnicos forestales y de otros especialistas en actividades conexas, para que integren el personal de los servicios públicos y el de otras entidades interesadas en los bosques y en los productos forestales.

#### **1.1.3.4. Principios de la Política Forestal en el Perú.**

Los principios de la Política Forestal Nacional se alinea a los principios contenidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158) y la Política Nacional del Ambiente (D.S. N° 012-2009-MINAM), los cuales son:

**Buen gobierno:** Las acciones están dirigidas a contribuir al proceso de corresponsabilidad en la gestión efectiva y el control forestal favoreciendo la participación activa de todas y todos los actores involucrados, la profundización de la



reforma del Estado, la descentralización, la desconcentración y la ciudadanía. Se favorece la mejor coordinación intrasectorial, intersectorial y transectorial

**Enfoque ecosistémico:** La gestión de los ecosistemas forestales y los demás componentes del patrimonio forestal se sustenta en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras.

**Enfoque preventivo y precautorio:** La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

**Competitividad:** Las acciones públicas en materia forestal deben contribuir a mejorar la competitividad del país en el marco del desarrollo socioeconómico y la protección del interés público.

**Interculturalidad:** La gestión forestal toma en cuenta las diversas culturas del país en un marco de diálogo y de respeto y se traduce en las estructuras políticas, institucionales, organizativas, administrativas, procedimentales para favorecer la equidad e inclusión social de los diversos actores en torno a los bosques

**Equidad e inclusión social:** Las decisiones y acciones de la gestión forestal se orientan a lograr la distribución de beneficios, el acceso equitativo a los recursos y la seguridad de acceso de los pobladores locales.

## **1.2. EL ROL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Carlos Andaluz, señala que la participación ciudadana es el derecho y la obligación que tienen los ciudadanos de participar para gozar de un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. (Andaluz 2004: 87)

La definición de Thomas sobre participación ciudadana (En Pacheco y Vega 2001: 14), es diferente del involucramiento público “tradicional”, planteando que el nuevo involucramiento público se enfoca “directamente en la implementación de la política, en involucrar al público en la decisión de cómo poner en operación las políticas que se han adoptado. Esta participación ciudadana es aquella en la que el público está involucrado en todas las etapas del ciclo de política. Thomas, plantea que de este modo la participación ciudadana contribuye a mejorar la calidad de las decisiones tomadas en aspectos de medio ambiente y más aún porque involucra intereses difusos. En la práctica, la participación del público en el ciclo de construcción de políticas se da como consecuencia de la búsqueda de soluciones al problema principalmente por la asimetría de información, tomando en cuenta que en el momento de la consulta al público no todos tienen la información necesaria a su alcance, agreguemos a ello la forma como se presenta la información. Si bien, en la actualidad, el Estado como Estado moderno y democrático, trata de involucrar políticas nuevas en el ámbito ambiental, estas aún no logran ser realmente efectivas y muchas todavía se encuentran en construcción y en proceso de implementación. Asimismo, siendo que la legitimación de la política ambiental requiere el involucramiento de la ciudadanía afectada en el diseño de la solución, la participación ciudadana es vista como un agente legitimador.

Por otro lado, otros autores señalan que la participación es un proceso social por medio del cual los distintos integrantes de la población, en función de los intereses

propios (clase, grupo y género, entre otros), intervienen directamente y por medio de sus representantes en la marcha de los distintos aspectos de la vida colectiva (Aguilar y otros 2002: 212).

La participación es una condición necesaria de la ciudadanía, puesto que una persona se considera ciudadano(a) cuando tiene potestad de influir en los procesos de manera directa o indirecta en su propio destino.

Para Rahnema, la participación puede ser entendida de dos maneras. La primera relaciona el tema con el enfoque de las áreas de comunicación, acceso, necesidades básicas y descentralización. La segunda relaciona la participación con el poder: un proceso a través del cual los interesados influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan (Rahnema 1990: 204). A esto debe añadirse que, teniendo en cuenta que la repartición de valores y recursos es una función esencial del estado y subyacen sus decisiones más importantes, el proceso de participación puede ser un instrumento poderoso para la redistribución. En un proceso participativo, es importante el involucramiento de las personas que se encuentran directamente afectados ya ellos pueden identificar mejor las causas que afectan su desarrollo y amenazan su calidad de vida.

Frente a todos los fundamentos que se pueda dar sobre el rol de la Participación Ciudadana, el fin primordial en todo proceso participativo es lograr el empoderamiento de los ciudadanos. La participación es uno de los mejores medios para involucrar a las personas que se encuentran directamente afectadas y puedan identificar las causas que afectan su desarrollo y amenazan su calidad de vida. Con el involucramiento y la información precisa, la ciudadanía logra planificar y gestionar las actividades en el proceso de toma de decisiones, para la formulación de políticas; asegurando una debida consideración al interés común. Al lograrse medir la

intensidad de las preferencias políticas, en el proceso de participación, se obtendrá desde el punto de vista económico la valoración de las externalidades (Hyde 1985: 130). Se puede identificar casos de injusticias distributivas, proveer valores para beneficios y costos que no están en el mercado y brindar nuevas ideas y experiencia en el proceso de toma de decisiones, especialmente si la comunidad está educada, bien informada y bien organizada (Hyde 1985: 131).

Asimismo, en la toma, implementación y evaluación de decisiones políticas puede ser vista como una dimensión de la construcción de capacidades institucionales. Este último concepto contiene también la identificación y promoción de las necesidades, problemas y prioridades comunitarias y el monitoreo y evaluación de las tendencias sociales y políticas. Los mecanismos de participación pueden proveer contribuciones importantes a dicha capacidad.

Adicionalmente, la incorporación del público puede contribuir a la creación de una política más informada, proveyendo una justificación normativa para la gobernabilidad. Otros resultados pueden ser la creación de empoderamiento social, psicológico y político y un más efectivo y eficiente uso de la inversión de las agencias públicas.

Una primera cuestión que emerge de estas definiciones es por qué la participación es necesaria para la credibilidad. La respuesta es que, hasta ahora, es uno de los pocos mecanismos, que ha ayudado a integrar las preocupaciones de los ciudadanos en la elaboración de políticas. No brinda la solución a todas las situaciones de conflicto, pero brinda un espacio para la expresión de los grupos sociales que normalmente no pueden hacerlo. Sin embargo, este tema nos lleva a otro. ¿De qué manera la participación planificada con anticipación coadyuva a la libertad, el auto

descubrimiento o la acción creativa? Para algunos, por definición esa clase de participación sólo serviría a su propia fuente (Rahnema 1990: 222).

Sin embargo, frente a lo antes descrito, la participación no puede ser considerada como una panacea para todos los problemas del desarrollo; la participación puede solamente convertirse en empoderamiento cuando brinda respeto por las múltiples expresiones de cultura, etnicidad, raza y género que cruzan cada nivel de la relación entre los ciudadanos y los gobiernos.

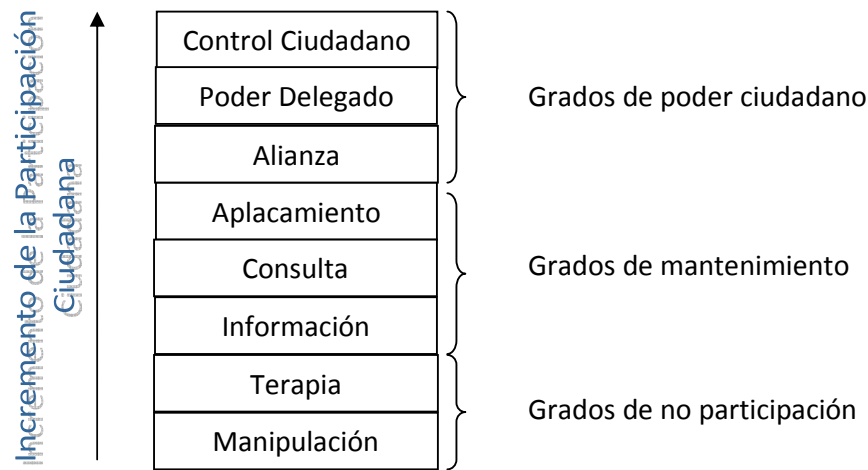
### **1.2.1. MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

#### ***1.2.1.1. La Escalera de Participación, según Sherry Arnstein***

Sherry Arnstein realiza una perspectiva teórica sobre las modalidades y niveles de participación (En Pacheco y Vega 2001: 36), en la cual establece que la participación ciudadana sigue una escalera ascendente y diferencia tres niveles: la primera donde no existe participación y el gobierno según el autor manipula al pueblo, en un nivel intermedio existe aún una tendencia a no incluir la voz del pueblo en la toma de decisiones, sin embargo se hace más significativa y el público toma el papel de consejero del gobierno, un nivel máximo, aunque utópico como refiere el propio autor, es aquel donde las sociedades democráticas buscan lograr que el ciudadano gobierne junto con el propio gobernante.

En el siguiente gráfico se puede observar las distintas modalidades de participación y sus distintos niveles de impacto en el proceso de toma de decisiones:

**Cuadro 2. La escalera de participación de Arnstein**



Fuente: Arnstein, 1969 (En Pacheco y Vega 2001: 37)

#### **1.2.1.2. La Escalera de Participación, según Frans Geilfus**

La Escalera de Participación de Geilfus, muestra cómo las personas pueden ganar más o menos grados de participación de acuerdo al poder de decisión que puedan tener en un determinado proceso. El éxito para ir escalando, depende del grado de organización de las mismas personas, de la flexibilidad de las instituciones (y sus donantes), y de la disponibilidad de todos los actores, empezando desde los técnicos que pueden modificar ciertas actitudes y métodos de trabajo. (Geilfus, Frans: 7).

Los elementos de la Escalera de Participación de Geilfus, son:

**Pasividad:** Las personas participan cuando se les informa; no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la implementación del proyecto.

**Suministro de información:** Las personas participan respondiendo a encuestas; no tiene posibilidad de influir ni siquiera en el uso que se va a dar de la información.

**Participación por consulta:** Las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista; esto sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas.

**Participación por incentivos:** Las personas participan proveyendo principalmente trabajo y otros recursos (tierra para ensayos) a cambio de ciertos incentivos (materiales, sociales, capacitación); el proyecto requiere su participación, sin embargo no tienen incidencia directa en las decisiones.

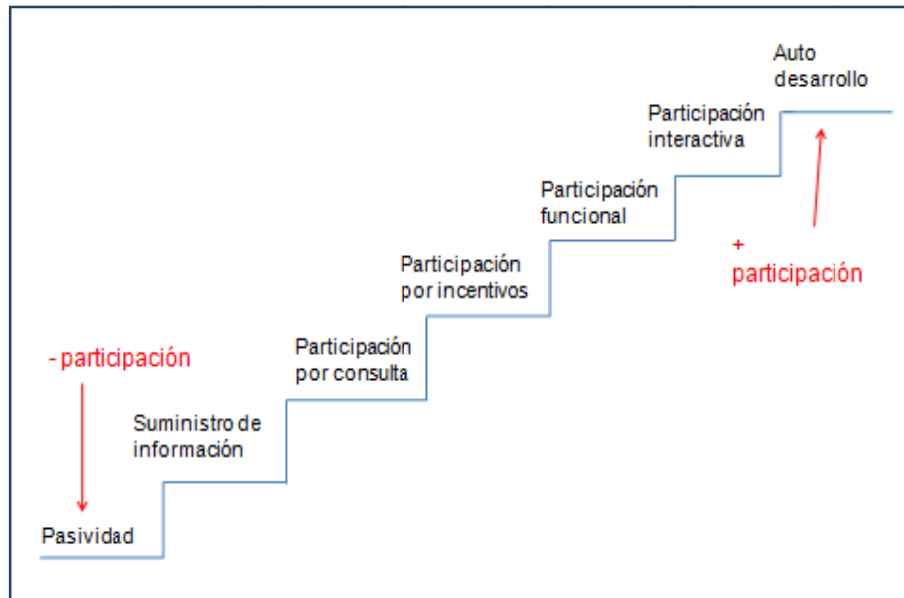
**Participación funcional:** Las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados por el proyecto. No tienen incidencia sobre la formulación, pero se los toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.

**Participación interactiva:** Los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; esto implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto.

**Auto-desarrollo:** Los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios.

En el siguiente cuadro, se muestra la dinámica de cómo la participación puede ir escalando, hasta lograr el Auto desarrollo o Empoderamiento.

**Cuadro 3. La Escalera de Participación, según Frans Geilfus**



**1.2.1.3. Modelo de Gestión Participativa, según Maritza Mayo**

Por otro lado, Maritza Mayo<sup>12</sup> propuso un modelo de gestión participativa, para ser aplicado en las Áreas Naturales Protegidas; que de acuerdo a sus componentes también puede ser aplicado en bosques que se encuentren en situaciones jurídicas distintas. En este modelo, los Niveles de Participación, de manera general, son:

- Información
- Consulta
- Construcción de consenso (discusión de opciones)
- Toma de decisiones
- Compartir riesgos/ compartir responsabilidades
- Responsabilidad en la toma de decisiones e implementación
- Autogestión manejo autónomo del asunto en cuestión

<sup>12</sup> Citada por el Ph. D. SORIA, Carlos en la Conferencia Pluralismo y Constitucionalismo sobre el tema de Derechos Humanos, Consulta y Pueblos Indígenas organizada por la Clínica Jurídica de la UNMSM, el día 09 de julio de 2009. Pág. 4.



Cabe señalar que se ha tomado en cuenta el Modelo de Gestión de Maritza Mayo, debido a que en las Áreas Naturales Protegidas se viene realizando la gestión más efectiva en el Perú en cuanto al manejo sostenible de los recursos. Por ejemplo, en implementación y funcionamiento de Comités de Gestión de Bosques, presentan experiencias exitosas, que totalmente contrario a los BPP los CGB han fracasado casi en su totalidad sin haber llegado a su reconocimiento por parte de la autoridad forestal.

### **1.2.2. El Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana**

Actualmente, en el estudio y discusión sobre el desarrollo sustentable, la participación ciudadana se considera como la piedra nodal sobre la que se puede fincar un modelo de desarrollo económicamente próspero, ecológicamente protector y socialmente aceptable. El involucramiento de la sociedad en la construcción, diseño e implementación de políticas a favor de la protección del medio ambiente no es ya una opción sino un prerrequisito si queremos hablar de un desarrollo sostenible (Pacheco y Vega: 26).

Al analizarse la aplicación práctica del concepto de desarrollo sostenible encontramos que la política ambiental es una de las principales herramientas para lograr dicho propósito. En ese sentido, la inclusión (o no) de la participación, en el ámbito de la política ambiental, ha sido reconocida como factor esencial para el suceso o el fracaso de cualquier política que se intente.

El concepto de desarrollo sostenible empieza a ganar popularidad entre el movimiento ecologista a lo largo de los años sesenta y setenta (Font y Subirats:10), aunque su inclusión en un documento se produjo recién en 1987 en el “Informe Brundtland”, también denominado *Nuestro Futuro Común*, el cual define al

desarrollo sostenible como: **“El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”** (En Foy y otros 2003: 105). Bajo este principio, la Comisión de Brundtland se ha convertido en los últimos años, en el referente mundial para la elaboración de políticas y estrategias para la implementación de dicho concepto en los niveles internacional, nacional, regional y local.

En cuanto a nuestro país, el Perú viene incorporando, teóricamente, los principios del desarrollo sostenible en sus políticas nacionales, regionales y locales, significando uno de los componentes básicos del proceso de descentralización. Sin embargo, la realidad muestra que en el proceso por alcanzar el desarrollo económico, la población menos favorecida no necesariamente alcanza mejorar su calidad de vida, ni disminuir los problemas ambientales que sufren por el impacto de las actividades económicas. En muchos casos, ellos son los más afectados por los problemas de degradación ambiental, especialmente por la creciente disparidad económica entre los miembros de la sociedad.

Para lograr el desarrollo económico *sostenible* se debe establecer una dinámica donde logré interactuar la sociedad (seres humanos) y el ambiente (naturaleza) en el proceso de las actividades económicas como son: la transformación, la explotación o la extracción. En dicho proceso se debe tomar en cuenta la capacidad de los recursos renovables y no renovables, previniendo su reducción o extinción de las reservas (preservación de los recursos en su estado original) para las generaciones futuras. Esto significa que no podemos seguir manteniendo el modelo de comportamiento social y económico que se viene aplicando; es decir, seguir confundiendo crecimiento con desarrollo.

De igual modo, los ecologistas sostienen que la sostenibilidad requiere "*establecer relaciones entre los dinámicos sistemas económicos humanos y los sistemas ecológicos, más grandes y también dinámicos de tal forma que se garantice que la vida humana pueda continuar indefinidamente; que los individuos puedan prosperar; donde las culturas humanas puedan desarrollarse y donde los efectos de las actividades humanas se mantengan dentro de ciertos límites de tal manera que no se destruya la diversidad, la complejidad y la función del sistema ecológico que da soporte a la vida*" (En Costanza 1991: 76).

En la búsqueda de desarrollar una *economía sostenible*, se presenta el dilema de cómo asignar los recursos: se debe invertir en protección, conservación y restauración del capital natural o se debe invertir en capital económico (maquinarias, infraestructura, mano de obra, conocimiento). En general, los ecologistas han adoptado la posición de que el Estado debe intervenir para proteger los sistemas naturales, mientras que los economistas enfatizan en el mercado y los derechos de propiedad. De estas divergencias surgen dos claras definiciones de sostenibilidad o *desarrollo sostenible*: "sostenibilidad fuerte" y la "sostenibilidad débil". La "sostenibilidad fuerte" (*strong*) se basa en la idea de que ambos tipos de capital son complementarios, pero no intercambiables. Es decir, no se pueden sustituir constantemente entre sí, salvo en aspectos marginales. Se puede construir capital humano o artificial a partir de la destrucción de capital natural, pero no a la inversa: podemos construir herramientas de madera a partir de un bosque, pero no podemos crear un bosque a partir de mangos de hachas. Por eso, la sostenibilidad fuerte asienta la idea de sostenibilidad en el mantenimiento del capital natural. Para la mayoría de los economistas ecológicos, esta forma de entender la sostenibilidad es la única sensata. La "sostenibilidad débil" (*weak*) lleva la noción de sostenibilidad

a la suma del capital natural y el capital humano, por lo que parte de la aceptación de dicha aditividad: los considera intercambiables, sumables y restables. Por ello, busca el que esa suma total sea el factor que no disminuye (En Pascual 2000:17)<sup>13</sup>. Desde el punto de vista de la “sostenibilidad débil” siempre será posible encontrar alternativas a los recursos perdidos y para ello los mejores esfuerzos deberán ser hechos a todos los niveles.

Por su parte, Salih (Salih 1998: 89) señala que en un esquema de desarrollo alternativo, el desarrollo sostenible requiere un sistema político que asegure la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Otras características debieran ser un sistema económico capaz de generar recursos y el conocimiento técnico sobre una base sostenible y confiable, un sistema de producción que respete la obligación de preservar la base ecológica para el desarrollo, un sistema tecnológico que pueda buscar continuamente nuevas soluciones y un sistema internacional que promueva modelos sostenibles de comercio. Finalmente, un sistema administrativo flexible y capaz de auto corregirse en caso sea necesario.

Frente a lo antes descrito y continuando con el análisis de la relación entre el desarrollo sostenible y la participación ciudadana, el informe Brundtland (1987) nos da un acercamiento al término “mecanismos de participación”, señalando:

*“los gobiernos necesitan reconocer y extender a las organizaciones no gubernamentales el derecho a conocer y tener acceso a la información (...); su derecho a ser consultadas y a participar en la toma de decisiones sobre actividades que pudieran tener un efecto significativo en su ambiente; y su derecho a remedios y*

---

<sup>13</sup> Extraído de la página web: <http://platea.pntic.mec.es/~cmartiz/2000/sesion/0102/desarr.htm>, el 18 de septiembre 2009

*soluciones legales cuando su salud o su ambiente hayan sido o puedan ser seriamente afectados”.*

*“Las organizaciones no gubernamentales y los grupos privados y de la comunidad pueden proveer una alternativa eficiente y efectiva a las agencias públicas en la entrega de programas y proyectos. (...) En el ámbito nacional, el gobierno, las fundaciones y la industria deberían también extender su cooperación con las organizaciones no gubernamentales en la planificación, monitoreo y evaluación así como en la puesta en marcha de proyectos cuando ellas puedan proveer las capacidades necesarias de acuerdo a una base de costos efectiva. Para este fin, los gobiernos deberían establecer o fortalecer los procedimientos de consulta oficial y mayor participación significativa para las organizaciones no gubernamentales en todas las organizaciones intergubernamentales relevantes.”*

Sin embargo, se debe señalar que el concepto citado es limitado porque refiere sólo a las organizaciones no gubernamentales y a los grupos privados y de la comunidad como representantes de la sociedad civil; lo que significa que en algunos países en desarrollo que no cuentan con este tipo de representatividad existirían limitaciones para la aplicación del Informe.

Como se ha mostrado el concepto de desarrollo sostenible es amplio y puede ser llenado con diferentes aproximaciones y puede ser usado para apoyar intereses diversos, incluso aquellos que se oponen uno al otro, como sucedería con la perspectiva del estado en comparación con las múltiples de la sociedad civil que eventualmente podrían subsumirse en una sola. El “Informe Brundtland” significa el punto de partida para construir nuevas prácticas que pueden contribuir a la elaboración y aplicación de políticas ambientales adecuadas, teniendo en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos. Cabe señalar, que posteriormente la “participación” ha sido incluida en los más importantes documentos elaborados en

la Cumbre de la Tierra en 1992, como la Declaración de Río y el Programa 21 y en los desarrollos siguientes en las conferencias realizadas bajo iniciativa de las Naciones Unidas.

### **1.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES**

A partir de fines de los años 80 y principios de los años 90, la participación ciudadana empezó a tomar una relevancia que anteriormente no tuvo; hoy en día, la población no solo quiere participar en el diseño de políticas públicas en materia de medio ambiente, sino también en su implementación y evaluación, de manera que la participación ciudadana resulta una condición *sine qua non* para el éxito de los programas de protección del medio ambiente (Pacheco y Vega 2001:2).

La participación presuntamente ayuda a diseñar políticas adecuadas, a resolver las necesidades de los ciudadanos, a fortalecer los procesos democráticos, a prevenir la depredación de recursos naturales, entre otros (ECLAC 1991: 24). Puede proveer legitimidad a la toma de decisiones públicas, lo que es importante en el caso de temas (y decisiones) controversiales o debatidos, como es el caso de la problemática ambiental. Es importante señalar, que en este discurso, todos están de acuerdo con la necesidad de tratar los problemas ambientales y de desarrollo; sin embargo, la realidad muestra que es difícil lograr consenso sobre cómo es que puede llevarse dicha intención a la práctica. Tendencias, perspectivas e intereses diferentes complican la figura. ¿Cómo podrían reunirse estas posiciones a fin de lograr un mayor apoyo para los trabajos del desarrollo sostenible? En este contexto, los mecanismos de participación brindan nuevas posibilidades para enfrentar el

problema, facilitando espacio para la discusión, intercambio de ideas y aprendizaje mutuo. Sin embargo, ellos no son la respuesta definitiva a los riesgos ambientales de nuestros tiempos. Más participación también puede significar más opiniones y grupos de interés, lo que podría incrementar la dificultad para lograr consensos.

Los mecanismos de participación no pueden ser solamente concebidos como un mecanismo estático para el logro de ciertos objetivos específicos. Si existe una firme voluntad política para avanzar hacia una dinámica de colaboración e interacción, tales mecanismos tienen que ser incluidos en cada etapa de la elaboración de políticas, desde el diseño hasta la implementación, pasando por la toma de decisiones, elaboración de reglas y evaluación. Entonces, la participación en las políticas ambientales como proceso alimenta las prácticas políticas y contribuye a la transparencia de las decisiones de los gobiernos en este tema. En consecuencia, la credibilidad del estado crece y supuestamente las prácticas de buen gobierno<sup>14</sup> (En Tolentino 1995: 137) son diseminadas a todos los niveles de la administración relacionadas con los temas de desarrollo sostenible.

Desde un punto de vista de enfrentamiento, el derecho de acción judicial de los ciudadanos es considerado como un medio poderoso para la incorporación del público en las políticas ambientales (En Tolentino 1995: 141). Principalmente, su uso supone crear conciencia y opinión ciudadana sobre un tema usualmente controvertido que no podría ser resuelto a otros niveles. Finalmente, dicho medio es para algunos grupos sociales la única manera de enfrentar políticas ambientales dañinas. Su uso supone también el fracaso de los mecanismos de participación al inicio de la elaboración de políticas; sin embargo, el impacto indirecto que dicha medida puede tener en el proceso de elaboración de políticas no puede ser

---

<sup>14</sup> El concepto de buen gobierno del Banco Mundial refiere al “servicio público que es eficiente, a un sistema judicial que es confiable y a una administración con credibilidad”.

disminuido. En el largo plazo puede llevar a cambios en las leyes y reglamentos o en el modo en que las políticas son diseñadas, decididas o aplicadas, lo que es uno de los principales objetivos de la incorporación del público en los asuntos ambientales.

De modo que la participación en las políticas ambientales puede ser concebida de distintas formas, ya sea desde el punto de vista del estado o desde el de los ciudadanos. El modelo o mecanismo a ser usado dependerá de las circunstancias específicas de los problemas ambientales a ser tratados y de la voluntad tanto del sector público como de los ciudadanos para tratar y en definitiva resolver dichos temas.

## **1.4. IMPORTANCIA DEL CAPITAL SOCIAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **1.4.1. Conceptualización y el Capital Social en América Latina**

La existencia y la calidad del capital humano, físico, natural y aún del capital político han sido consideradas como condiciones esenciales para el desarrollo sostenible, y últimamente se ha añadido a la lista otra forma de capital: el capital social. El capital humano se refiere a las habilidades y capacidades humanas generadas por las inversiones en educación y salud; el capital físico alude a las provisiones de infraestructura como carreteras, puertos y edificios; el capital natural se refiere a los recursos naturales existentes y el capital político está compuesto por las variables estructurales del sistema político que determinan la calidad de las instituciones y el desempeño democrático.

El capital social es considerado la variable que mide la colaboración social entre los diferentes grupos de un colectivo humano, y el uso individual de las oportunidades



surgidas de ello, a partir de tres fuentes principales: la confianza mutua, las normas efectivas y las redes sociales. El capital social mide aquellos aspectos que permiten que en un conjunto humano prospere la colaboración y el uso, por parte de los actores individuales; entendida además, como la capacidad para realizar trabajo en equipo, colaboración y llevar adelante una acción colectiva<sup>15</sup>.

Putman, realizó un estudio sobre cómo la democracia ha funcionado en Italia y demostró que algunas características de la organización social, especialmente la confianza interpersonal y las redes sociales pueden mejorar la eficacia de la democracia al facilitar la acción coordinada (En Helena 2003: 17). El capital social explica, por qué en un mismo país algunas regiones poseen instituciones políticas más eficientes que otras.

Básicamente, el concepto del capital social se refiere a la existencia de una cultura de interacción social que permite el trabajo cooperativo de diversos actores para lograr sus metas comunes, y entre los principales indicadores que se utilizan para analizar el capital social cabe mencionar: la existencia y participación en asociaciones formales e informales, la confianza interpersonal e institucional, y los valores y normas compartidos.

El Capital Social significa el elemento clave de la participación ciudadana, es la herramienta importante en el estudio de los procesos de democratización. James Coleman definió el capital social como todas aquellas relaciones entre las personas que les permiten cooperar con el propósito de alcanzar metas comunes<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Extraído de la página web: [http://es.wikipedia.org/wiki/Capital\\_social%28sociolog%C3%ADa%29](http://es.wikipedia.org/wiki/Capital_social%28sociolog%C3%ADa%29), el 14 de diciembre 2009.

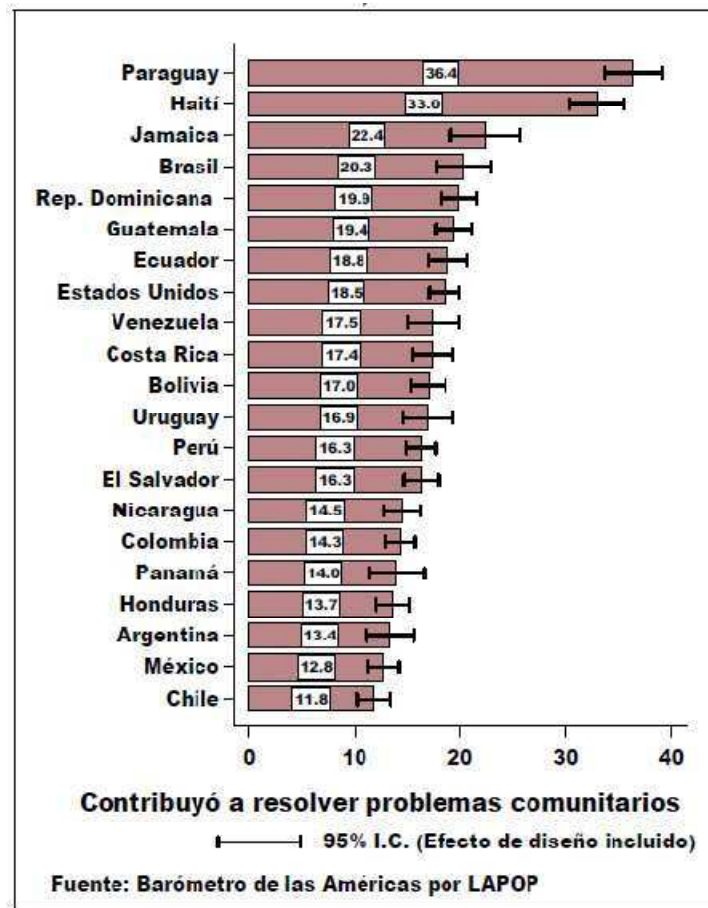
<sup>16</sup> CRUZ, José Miguel. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2008. Capital Social en las Américas: La participación en la solución de problemas comunitarios. LAPOP, Vanderbilt University. Extraído de la página web: <http://barometrodelasamericas.org/>, el 15 de febrero 2010.

El Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP por sus siglas en inglés) de la Universidad de Vanderbilt realizó una encuesta en veintidós países del continente americano, donde unas de las preguntas que conformaba la encuesta fue: “¿En el último año, ha contribuido para la solución de algún problema de su comunidad o de los vecinos de su barrio?”. Esta pregunta se refiere al comportamiento ciudadano que opera colectivamente para resolver los problemas de la comunidad. Por lo tanto, el ítem es útil para medir la acción colectiva que está orientada a lograr propósitos comunes en bien de la comunidad.

En el Cuadro 4 se muestra los resultados de esta pregunta luego de que las respuestas han sido convertidas a una escala de 0 a 100 puntos. El valor máximo de la escala (100) representa el nivel más alto de involucramiento en la solución de problemas de la comunidad, mientras que el 0 representa el nivel más bajo.

De acuerdo a los resultados que se observa en el gráfico en Paraguay y Haití, los ciudadanos se involucran con mayor frecuencia en la resolución de los problemas comunitarios; a diferencia de los países desde Brasil hasta El Salvador, donde se encuentra incluido Perú, que comparten el mismo nivel de disposición para resolver los problemas que afectan a la vecindad. El nivel más bajo de involucramiento se encuentra en Argentina, Chile y México.

**Cuadro 4. Resultados de LAPOP sobre la formulación de la pregunta:**  
**“¿En el último año, ha contribuido para la solución de algún problema de su comunidad o de los vecinos de su barrio?”.**



Es necesario señalar, que a pesar de que Paraguay y Haití presentan los mayores grados de involucramiento de la población, los niveles de participación siguen siendo bajos a lo largo de toda la región. Un claro ejemplo de ello es el caso de Haití, donde del 92.1 de los entrevistados que contestaron en cuanto a la contribución para resolver comunitarios, el 63.9% dijo no haber contribuido a resolver los problemas de la comunidad<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2008. Capital Social en las Américas: La participación en la solución de problemas comunitarios. Extraído de la página web: <http://barometrodelasamericas.org/>, el 15 de febrero 2010. Pág. 03

Existen varios factores que influyen en el involucramiento de los ciudadanos en la resolución de problemas comunitarios. Un análisis de regresión realizado con los datos del Barómetro de las Américas 2008 revela que los predictores estadísticamente significativos de este elemento del capital social son<sup>18</sup>:

- a) La percepción de la situación económica personal: los ciudadanos que están preocupados por su situación económica personal tienden a participar más para resolver los problemas de su comunidad;
- b) Interés en la política: en la medida en que las personas están más interesadas en la política, en esa medida participan más en la resolución de los problemas comunitarios;
- c) Ideología: las personas que se ubican a la izquierda del espectro ideológico tienden a estar más involucradas a la hora de resolver los problemas en la comunidad;
- d) El tamaño de la ciudad: las personas que viven en ciudades pequeñas o en zonas rurales tienden a estar más comprometidas con resolver los problemas de la comunidad;
- e) Edad: personas de mayor edad se involucran más en la resolución de los problemas comunitarios que los jóvenes;
- f) Género: las mujeres suelen involucrarse menos que los hombres; y
- g) Educación: en la medida en que aumentan los años de educación, en esa medida aumenta la cooperación para resolver los problemas.

---

<sup>18</sup> Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2008. Capital Social en las Américas: La participación en la solución de problemas comunitarios. Extraído de la página web: <http://barometrodelasamericas.org/>, el 15 de febrero 2010. Pág. 04

#### **1.4.2. El Capital Social en la Amazonía Peruana y la Región Ucayali**

En el caso de la Amazonía, el resultado de la identificación de los actores que la conforman puede llegar a mostrar centenares o quizá millares de grupos representando intereses muy diversos y con frecuencia contradictorios, inclusive dentro de un mismo gobierno y en la misma institución y, contrariamente a lo que puede pensarse, los intereses de los pobladores amazónicos propiamente dichos son los que menos peso suelen tener en las decisiones que los afectan ya que en general, sin saberlo, se convierten en piezas importantes para favorecer los intereses externos. Tan compleja situación resulta en decisiones que muchas veces no son fáciles de explicar o en las que las apariencias engañan mucho. La principal es, obviamente, el interés económico, o más bien, la ganancia de algunos de los actores (Dourojeanni y otros 2009: 34).

Ucayali presenta población urbana y rural, siendo la población urbana la más numerosa. La población rural está conformada por agricultores inmigrantes<sup>19</sup> andinos pobres y pobladores tradicionales (ribereños y otros) y, por otra, por indígenas amazónicos. La población indígena, se diferencian entre los que están en proceso de integración a la cultura nacional en diversos grados y los que se encuentran en situación de aislamiento voluntario. Los primeros son la inmensa mayoría y viven en comunidades nativas formalmente reconocidas por el Estado o que están en proceso de serlo, si es que no viven ya en áreas urbanas. Están representados políticamente, principalmente por AIDESEP y en Ucayali se denomina ORAU – Organización Regional AIDESEP Ucayali. Además, existen algunos indígenas

---

<sup>19</sup> La capital de Ucayali, Pucallpa, presenta un alto índice de migración de pobladores de la sierra lo que ha originado que la actividad agrícola y la ganadería se acentúe con mayor fuerza, pues la población en la búsqueda de satisfacer sus necesidades básicas aplican la actividad que comúnmente desempeñaban en sus zonas de origen.

que no han sido contactados que, en principio, son defendidos por AIDSEP y otras organizaciones CONAP y FENAMAD (Dourojeanni y otros 2009: 35).

Otros actores son los propietarios rurales (grandes y medianos), el gobierno nacional, es el mayor terrateniente pues bajo su cautela se encuentran los Bosques de Protección, Producción y las Áreas Naturales Protegidas representado por cada sector y además, por los gobiernos regionales. También se considera como actores a los industriales, los representantes de las empresas petroleras, los acopiadores y comerciantes, etc. Además, los concesionarios forestales quienes realizan una fuerte influencia. Las fuerzas armadas y policiales, así como en especial la iglesia católica y otras diversas iglesias de tipo evangélico son también actores poderosos y están presentes en los locales más recónditos de la Selva.

Ucayali, como todas las regiones amazónicas cuenta con una población bastante heterogénea pues presenta habitantes con diferentes realidades socio-económicas, desinformada y desinteresada. Las posiciones de los partidos políticos presentan alto poder en las decisiones que se tome sobre el sector forestal; así como, el sector privado directamente interesado en invertir y lucrarse sobre las inversiones realizadas en la Región. Así también, se encuentran las empresas consultoras (que brindan servicio generalmente a los concesionarios) y a nivel nacional las diversas ONGs, entre las que vienen operando en Ucayali: SPDA, ProNaturaleza, DAR, IBC, entre muchas otras y las filiales nacionales del WWF, TNC y CI). Además, se encuentran entre los actores, las entidades académicas como la Universidad Nacional de Ucayali – UNU y la Universidad Intercultural de la Amazonía – UNIA y los Colegios Profesionales, principalmente el Colegio de Ingenieros de Ucayali; finalmente, están los representantes de gremios empresariales (Confiep, Cámara de Comercio, Adex, etc.). Pero, en el momento de la decisión, la mayor parcela de

influencia deviene de los sectores públicos, como la Presidencia de la República, que frecuentemente decide unilateralmente sin tomar en cuenta a la población *in situ* de la actividad forestal, los ministerios y sus instituciones sectoriales también son elementos fundamentales.

Si se examinan bien los intereses de cada grupo queda evidenciado que, apenas hablando del nivel regional y nacional, hay un enorme potencial de conflictos: urbano contra rural, indígenas amazónicos y grandes propietarios contra agricultores, colonos, madereros y migrantes invasores andinos, empresas privadas (petroleras, mineras, forestales y agrícolas) contra pobladores locales, gobierno nacional contra gobiernos regionales, gobierno regional contra gobiernos locales, sectores públicos o ministerios contra sectores públicos o ministerios. Cualquier propuesta de explotación de recursos o de infraestructura es analizada por cada grupo estrictamente en función de ventajas o desventajas para ellos mismos y, muchas veces, el fiel de la balanza es curiosamente decidido por los indiferentes que no saben casi nada sobre la Selva, en su mayoría los del sector urbano costeño y amazónico y por los políticos que pretenden representarlos. A junio de 2009 el 47% de los conflictos registrados al nivel nacional por la Defensoría del Pueblo eran de tipo socioambiental y, de ellos, el 71% era relacionado a la minería y el 9% a los hidrocarburos<sup>20</sup> (En Dourojeanni y otros 2009: 37). La mayor expresión de insatisfacción de la última década, confrontando nativos y otros grupos sociales de la Selva contra el gobierno nacional se dio en la ciudad de Bagua el 05 de junio del 2009 con un terrible derramamiento de sangre que paralizó toda la región durante un mes. El motivo de ese conflicto fue en gran medida, por la desinformación y la falta

---

<sup>20</sup> Andina, del 7 de julio de 2009.

de oportunidades de participación en decisiones que afectan directamente la vida y el futuro de los pobladores de la Selva.

Al nivel mundial existen actores muy numerosos e influyentes, como los inversionistas en empresas para la explotación de toda clase de recursos, en especial mineros e hidrocarburos. De otra parte, las ONGs de los países desarrollados (WWF, TNC, CI, *Friends of the Earth*, *Greenpeace*, BIC, EDF, SZF, fundaciones *Moore*, *Mc Arthur*, *Blue Moon*, etc.) son, en general, aliados para lograr el desarrollo sostenido de la Amazonía pero, algunas de ellas, a veces exageran y pueden obstaculizar lo que sería un desarrollo deseable. Las diversas organizaciones del sistema de las NNUU son más consistentes en su defensa de la Amazonía. Finalmente, debe mencionarse la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que, lamentablemente, tiene muy poca influencia en lo que se hace en la región. Reuniendo los niveles regional, nacional e internacional se observa que las decisiones finales son resultantes de las mil combinaciones posibles de fuerzas o tensiones, con pesos e intereses diferentes atribuibles, en cada circunstancia o momento, a los actores arriba mencionados. Al nivel nacional y regional, como dicho, ellas suelen recibir el respaldo involuntario de la mayoría desinformada y desmotivada. A pesar de que el motor de casi todas las decisiones es la ganancia, algunas tienen intenciones ponderadas y muchas, de un modo u otro, son realmente necesarias. Más aún en esos casos el problema es siempre que ellas no son legitimadas por un proceso participativo que concluya en una decisión con respaldo consciente de una mayoría informada y que, además, tenga en cuenta las compensaciones, mitigaciones o cautelas que correspondan para asegurar el mínimo perjuicio ambiental y su sustentabilidad.



## **1.5. CONCLUSIONES**

- ✓ El Estado peruano cuenta con tres tipos de gobierno: nacional, regional y local; y, tomando la concepción formulada Pacheco y Obdulia sobre la legitimidad que tienen los gobiernos para plantear las políticas, son los tres gobiernos los que tienen que plantear políticas que se orienten a cumplir los intereses de la sociedad. El gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, deben mirar hacia un mismo horizonte, formular objetivos e implementar programas y proyectos que conlleven al cumplimiento de políticas públicas en común.
- ✓ Una política surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos que, en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución. Por esto, las Políticas Públicas como el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad (económica, política, social, cultural o ambiental) o busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional.
- ✓ Las políticas públicas deben diseñarse de manera que la protección al medio ambiente se encuentre intrínsecamente ligada a los esquemas de crecimiento económico.
- ✓ En las provincias y distritos de Ucayali, como en la mayoría de gobiernos locales del Perú, los agentes participantes pertenecen en su gran mayoría a los segmentos sociales que necesitan apoyo del Estado, entre ellos, organizaciones vinculados con el vaso de leche y programas alimentarios, padres de familia que requieren dotar a sus hijos de mejores escuelas, pequeños productores y comerciantes, jóvenes que gestionan infraestructura deportiva, organizaciones que gestionan la dotación de servicios básicos.

- ✓ El tipo de participación que en su mayoría presenta Ucayali es la relacionada a temas vinculadas a las necesidades básicas de subsistencia y servicios públicos, teniendo la necesidad del apoyo del Estado. De este modo, continua la larga historia de asistencialismo y paternalismo que ha condicionado, incluso en sectores pobres, la práctica de pedir o exigir el acceso a servicios o bienes públicos, sin expresar voluntad de apoyo al desarrollo comunal.
- ✓ La participación pública también puede asegurar que los instrumentos legales sean manejados de una forma práctica y realista. Esto podría ayudar, por ejemplo, a asegurar decisiones sobre la producción sostenible y la distribución de ganancias que provienen de productos forestales, reconstrucción, turismo, fauna, desarrollo rural y otras opciones administrativas, sean tomadas de una manera más integral.
- ✓ Los proceso de formulación de políticas son importantes, pues en ellos se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política, logrando tener un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, en particular en la capacidad de los países para crear un entorno estable para las políticas, adaptarlas toda vez que sea necesario, ejecutarlas y hacerlas cumplir con eficacia, y velar.
- ✓ El lograr que las comunidades estén bien informadas viabiliza la posibilidad de hacer valer sus opiniones e incrementar su acceso a la información relativa a proyectos que tengan algún impacto sobre el territorio en el cual residen.
- ✓ En cualquiera de los casos que se ha presentado sobre las modalidades de participación, como las escaleras de Arnstein y Geilfus, para poder lograr el ascenso en cada uno de los niveles, primero debemos incidir sobre la ciudadanía para que participe y se inicie su involucramiento.

## **CAPITULO II:**

### **MARCO JURÍDICO SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL MANEJO Y LOS RECURSOS FORESTALES**

---

#### **2.1. ANTECEDENTES**

Gran parte de la legislación sobre manejo de recursos naturales se originó en la década de 1970 cuando se dictó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley de Aguas, la Ley de Reforma Agraria y las Leyes de Comunidades Nativas, en estos textos se definía a los recursos naturales como patrimonio de la Nación y se asignaba un régimen de manejo con fuerte presencia del Estado. La experiencia de manejo y los principios legales consagrados en esta legislación sirvieron de inspiración para la posterior regulación en la Constitución de 1979. Al darse la Constitución Política de 1993 el contexto económico y social del país había variado. Se había reducido la presencia del Estado en la economía y se favoreció la existencia de un mercado libre de restricciones y subsidios. Al mismo tiempo, el sustento doctrinario de la legislación sobre manejo de recursos naturales había cambiado de una propuesta de conservación de recursos naturales que existía en la década de 1970 a una propuesta de integración de la conservación dentro del desarrollo y la promoción del desarrollo sostenido como política del Estado (Soria y Díaz 2002: 4). Como parte de este proceso se dictó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales el 7 de septiembre de 1990.

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales propuso las bases para el diseño de una política ambiental sólida en los diferentes sectores de las actividades productivas y de servicios. El Código reafirmó el principio constitucional establecido en la Constitución de 1979 del derecho irrenunciable de la persona a gozar de un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, así como, a la conservación del paisaje y la naturaleza. Desde que se dictó el código ambiental de 1990, el estado peruano inició un proceso de establecimiento de políticas ambientales en los diferentes sectores productivos y de servicios, al mismo tiempo que asumió compromisos internacionales que refuerzan la incorporación de la variable ambiental en el desarrollo, dictándose un conjunto de legislación sobre manejo de recursos naturales.

## **2.2. CONCORDANCIA LEGISLATIVA SOBRE EL MANEJO DE BOSQUES Y APLICACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES**

### **Constitución Política del Perú.**

En lo que corresponde al tema ambiental, el artículo 2°, numeral 22 de la Constitución de 1993 establece que ‘toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida’. La consagración de este derecho se encontraba ya presente en la Constitución de 1979 con un texto similar. Esta consagración del derecho al ambiente es el principio constitucional primordial para el derecho ambiental. El reconocimiento constitucional de este derecho permite la defensa del mismo a través de las garantías constitucionales así como el desarrollo legislativo a nivel de políticas sectoriales.

Entre otros artículos de la Constitución que son importantes señalar, tenemos:

### **Artículo 67°.- Política Nacional Ambiental**

El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

Este artículo se complementa con artículo 66° el cual plantea los elementos de la compleja figura de un orden público ambiental que otorga el acceso a sus recursos naturales, siempre dentro del marco de un uso sostenible de los mismos. En estas condiciones, una vez planteado el reconocimiento constitucional de un orden público ambiental, lo que se reconoce es la definición de una materia cuya regulación es de orden público y no privado.

### **Artículo 66°.- Recursos Naturales**

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

### **Artículo 69°.- Desarrollo Sostenible de la Amazonía**

El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

Por medio de este artículo se busca establecer un desarrollo normativo que acerque la legislación y la política ambiental en la Amazonía a los objetivos de un desarrollo sostenible y no de cualquier explotación cotidiana de los recursos naturales. Este es un mandato general válido tanto dentro de un área natural protegida como fuera de esta siendo un mandato constitucional que orienta la acción del Estado a todo nivel.

## **2.3. LEGISLACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA VINCULADA A LA GESTIÓN DE BOSQUES**

La participación ciudadana, es reconocida por nuestra legislación como derecho fundamental en el Artículo 2º numeral 17 de la Constitución, señalando que todo ciudadano tiene derecho a participar en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum”.

En base a la Constitución, la Ley General del Ambiente – Ley Nº 28611 señala en el artículo 46º que *“Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control. El derecho a la participación ciudadana se ejerce en forma responsable”*.

Sin embargo, la norma principal que regula la participación ciudadana en toda su extensión es la Ley de los Derechos y Participación y control ciudadano, Ley Nº 26300, la cual fue aprobada con la finalidad de regular el ejercicio de los derechos de participación y control de ciudadanos. Entre uno de los derechos de participación de los ciudadanos se encuentra establecido la iniciativa por parte de los gobiernos regionales y locales para la formación de dispositivos y desarrollo de mecanismos de participación de la ciudadanía.

La importancia de esta norma radica en que es una norma de desarrollo constitucional, y especifica por primera vez las modalidades de la participación ciudadana y sus

procedimientos. Si bien es cierto, dentro del texto normativo no hay una referencia expresa a la temática ambiental, contiene algunos principios básicos para abordar el tema dentro de esta materia.

Entre otros instrumentos normativos que incorporan el concepto de participación ciudadana y son importante señalar, se encuentran: la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales – Ley Nº 26821, la cual señala en su Artículo 5º que los ciudadanos tienen derecho a *“...participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales...”*, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – Ley Nº 28245 que establece en el Art. 27º los mecanismos de participación ciudadana como la información, la planificación, la gestión de proyectos y la vigilancia, asimismo en el Artículo 28º muestra a la participación no solo como derecho sino también como obligación para participar en la defensa y protección del patrimonio ambiental y los recursos naturales. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley Nº 27308<sup>21</sup>, al igual que en su reglamento, no señala un artículo específico sobre el concepto de participación ciudadana, sino que lo recoge en diferentes artículos como mecanismo para el cumplimiento y aplicación de la ley. Esto es un aspecto importante que se debe tomar en cuenta de la Ley 27308, pues la participación como proceso no es necesariamente un “fin” sino un “medio”, considerando que la participación debe llevar al empoderamiento.

---

<sup>21</sup> La Ley Forestal y de Fauna Silvestre estuvo en vigencia desde el 17 de julio del 2000 hasta el 27 de junio del 2008, volviendo a tomar vigencia el 12 de junio del 2009 habiendo sido derogado el Decreto Legislativo Nº 1090.

### **2.3.1. Ley General del Ambiente - Ley Nº 28611**

Sin duda, es uno de los instrumentos normativos más importantes para abordar el tema de la participación ciudadana a nivel ambiental. De este modo, encontramos una variedad de normas dentro de su texto referidas a la participación y a sus cuestiones conexas. En este sentido se establece en el artículo III que *toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.* Así mismo, dentro del mismo título preliminar, en el artículo XI se establece que *en el diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia.*

Otros artículos de esta Ley se encargan de darnos una visión más integral de la participación ciudadana dentro la política ambiental. Por ejemplo, el artículo 14.2º referido al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual expresa que: *“El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.”*



Seguidamente en el artículo 17.1º se incluye un componente de participación al referirse a los tipos de instrumentos de gestión ambiental. En este sentido expresa que: *Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.*

Sin duda, la participación ciudadana es indispensable en los procesos de planificación y ordenamiento territorial, y así lo ha considerado el art. 20º al señalar que: *la planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible: b. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.*

Así también, el artículo 22.3º señala que Los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil.

No obstante todos estos aportes, es en el capítulo 4 del Título I de la Ley General del Ambiente, donde se especifican las características y aspectos esenciales de la participación ciudadana. Así en el Artículo 46º se expresa que: *“Toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control. El derecho a la participación ciudadana se ejerce en forma responsable”*. Sin embargo, el mismo texto legal dice más adelante, que esa participación tiene una característica especial, la de ser responsable. En este sentido, el artículo 47º expresa dos cuestiones fundamentales: a ) Primero, señala que: *Toda persona, natural o jurídica, tiene el deber de participar responsablemente en la gestión ambiental, actuando con buena fe, transparencia y veracidad conforme a las reglas y procedimientos de los mecanismos formales de participación establecidos y a las disposiciones de la presente Ley y las demás normas vigentes, y b) Segundo, que constituyen trasgresión a las disposiciones legales sobre participación ciudadana toda acción o medida que tomen las autoridades o los ciudadanos, que impida u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana. En ningún caso constituirá trasgresión a las normas de participación ciudadana la presentación pacífica de aportes, puntos de vista o documentos pertinentes y ajustados a los fines o materias objeto de la participación ciudadana.*

Por otro lado se establece también lo concerniente a los mecanismos de participación ciudadana en el artículo 48º. En este sentido que son las autoridades públicas

establecen mecanismos formales para facilitar la efectiva participación ciudadana en la gestión ambiental y promueven su desarrollo y uso por las personas naturales o jurídicas relacionadas, interesadas o involucradas con un proceso particular de toma de decisiones en materia ambiental o en su ejecución, seguimiento y control; asimismo promueven, de acuerdo a sus posibilidades, la generación de capacidades en las organizaciones dedicadas a la defensa y protección del ambiente y los recursos naturales, así como alentar su participación en la gestión ambiental. Así también es la Autoridad Ambiental Nacional quien establece los lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental, que incluyen consultas y audiencias públicas, encuestas de opinión, apertura de buzones de sugerencias, publicación de proyectos normativos, grupos técnicos y mesas de concertación, entre otros.

Sin duda, el artículo 49° referido a las exigencias específicas en el ejercicio de la participación ciudadana en materia ambiental es uno de los más importantes. Así, dispone que las entidades públicas promuevan mecanismos de participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental estableciendo, en particular, mecanismos de participación ciudadana en los siguientes procesos:

- a. Elaboración y difusión de la información ambiental.
- b. Diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de la gestión ambiental, así como de los planes, programas y agendas ambientales.
- c. Evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales.
- d. Seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales

Otra de las características importantes y un tema esencial dentro de la política ambiental en el país lo representan los deberes del estado en materia de participación. Según el artículo 50° Las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana:

- a. Promover el acceso oportuno a la información relacionada con las materias objeto de la participación ciudadana.
- b. Capacitar, facilitar asesoramiento y promover la activa participación de las entidades dedicadas a la defensa y protección del ambiente y la población organizada, en la gestión ambiental.
- c. Establecer mecanismos de participación ciudadana para cada proceso de involucramiento de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental.
- d. Eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental.
- e. Velar por que cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana.
- f. Rendir cuenta acerca de los mecanismos, procesos y solicitudes de participación ciudadana, en las materias a su cargo.

Seguidamente complementando el artículo anterior la ley ha fijado una serie de criterios para seguir en los procedimientos de participación ciudadana. Sin perjuicio de las normas nacionales, sectoriales, regionales o locales que se establezca, en todo proceso de participación ciudadana se deben seguir los siguientes criterios:

- a. La autoridad competente pone a disposición del público interesado, principalmente en los lugares de mayor afectación por las decisiones a tomarse,

la información y documentos pertinentes, con una anticipación razonable, en formato sencillo y claro; y en medios adecuados. En el caso de las autoridades de nivel nacional, la información es colocada a disposición del público en la sede de las direcciones regionales y en la municipalidad provincial más próxima al lugar indicado en el literal precedente. Igualmente, la información debe ser accesible mediante Internet.

- b. La autoridad competente convoca públicamente a los procesos de participación ciudadana, a través de medios que faciliten el conocimiento de dicha convocatoria, principalmente a la población probablemente interesada.
- c. Cuando la decisión a adoptarse se sustente en la revisión o aprobación de documentos o estudios de cualquier tipo y si su complejidad lo justifica, la autoridad competente debe facilitar, por cuenta del promotor de la decisión o proyecto, versiones simplificadas a los interesados.
- d. La autoridad competente debe promover la participación de todos los sectores sociales probablemente interesados en las materias objeto del proceso de participación ciudadana, así como la participación de los servidores públicos con funciones, atribuciones o responsabilidades relacionadas con dichas materias.
- e. Cuando en las zonas involucradas con las materias objeto de la consulta habiten poblaciones que practican mayoritariamente idiomas distintos al castellano, la autoridad competente garantiza que se provean los medios que faciliten su comprensión y participación.
- f. Las audiencias públicas se realizan, al menos, en la zona donde se desarrollará el proyecto de inversión, el plan, programa o en donde se ejecutarán las medidas materia de la participación ciudadana, procurando que el lugar elegido sea aquel que permita la mayor participación de los potenciales afectados.

- g. Los procesos de participación ciudadana son debidamente documentados y registrados, siendo de conocimiento público toda información generada o entregada como parte de dichos procesos, salvo las excepciones establecidas en la legislación vigente.
- h. Cuando las observaciones o recomendaciones que sean formuladas como consecuencia de los mecanismos de participación ciudadana no sean tomados en cuenta, se debe informar y fundamentar la razón de ello, por escrito, a quienes las hayan formulado.

Existen otros artículos dentro de la ley que hacen referencia al derecho de participación ciudadana, como por ejemplo el artículo 61º y 62º sobre la concertación en la gestión ambiental regional y local, el artículo 70º referida a la participación de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, los artículos 104º sobre la protección de los conocimientos tradicionales, etc.

### **2.3.2. Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 27308 y su Reglamento**

En el año 2000 se promulga la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley 27308, que moderniza el régimen legal vigente desde 1975.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre realiza una definición precisa de los recursos forestales, de fauna silvestre y de los servicios ambientales. Así tenemos, el artículo 2º el cual señala:

“2.1. Son recursos forestales los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción y protección forestal y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.

2.2. Son recursos de fauna silvestre las especies animales no domesticadas que viven libremente y los ejemplares de especies domesticadas que por abandono u otras causas se asimilen en sus hábitos a la vida silvestre, excepto las especies diferentes a los anfibios que nacen en las aguas marinas y continentales que se rigen por sus propias leyes.

2.3. Son servicios ambientales del bosque los que tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción de dióxido de carbono y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.”

En cuanto a la participación ciudadana, el artículo 3° señala que el estado promueve el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre en el territorio nacional, como elemento fundamental para el desarrollo sostenible, con la activa participación de los sectores sociales y económicos del país. Dentro de este sector, el desarrollo de los procedimientos de participación ciudadana no ha sido muy explorado, remitiéndose a la cuestión general de la participación. Sin embargo, como veremos más adelante, hay otras formas para canalizar la participación de la población dentro de la materia forestal.

Asimismo, la Ley establece un ordenamiento de la superficie forestal distinguiendo bosques de producción, bosques para aprovechamiento futuro, bosques en tierras de protección, áreas naturales protegidas, bosques en comunidades nativas y campesinas y bosques locales. A su vez, los bosques de producción se subdividen en Bosques de Producción Permanente (BPP) y Bosques de Producción en Reserva (BPR). Los primeros son áreas puestas a disposición de particulares para su aprovechamiento preferentemente de madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre.

El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, con fines industriales y/o comerciales, puede efectuarse únicamente mediante planes de manejo<sup>22</sup> que son previamente aprobados por la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre. Los 24,6 millones de hectáreas de BPP están repartidos en 10 departamentos, siendo Loreto el que cuenta con 60% del área total, seguido de Ucayali con 16,6%.

### ***Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre***

En el art. 1º del reglamento se establece que, entre los principios orientadores de la actividad forestal y de fauna se encuentran: a. El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre; b) La participación del sector empresarial privado, los gobiernos locales y regionales, y de la ciudadanía en general, en la toma de decisiones.

Así también en el Art. 2º al referirse a los Objetivos de la Gestión Sostenible, se señala que este consiste en promover el desarrollo de la conciencia ciudadana respecto a la gestión sostenible de los recursos naturales y fortalecer la institucionalidad descentralizada y participativa para la gestión forestal y de la fauna silvestre.

Por otro lado, el art. 17º establece como mecanismos estratégicos para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Forestal, los siguientes:

1. Mecanismos de participación y coordinación;
2. Mecanismos de verificación para el cumplimiento de las metas y evaluación de resultados;
3. Gestión descentralizada;
4. Fomento a la organización de los actores involucrados.

---

<sup>22</sup> De acuerdo al artículo 15 de la Ley, los planes de manejo son “todas las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente”



Por otro lado, el Art. 53º del Reglamento de la LFFS señala como un mecanismo de participación en la gestión de los bosques, la creación de Comités de Gestión de Bosques, los mismos que deben orientarse a realizar una gestión participativa, de coordinación fortaleciendo la descentralización de la misma. Asimismo, el Reglamento dispone que entre las funciones y responsabilidades de los Comités de Gestión se encuentra la de colaborar con la creación de conciencia forestal y en la educación y capacitación de los usuarios de los bosques y de colaborar o participar en las actividades de supervisión y control forestal.

### **2.3.3. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – Ley N° 28245 y Reglamento**

Esta ley contiene diversos alcances en materia de participación ciudadana ambiental, como los principios e instrumentos de la gestión ambiental nacional, regional y local, contemplando no sólo mecanismos de participación ciudadana (Artículo 27º), sino también acerca de la obligación ciudadana de participar en materia ambiental.

#### ***Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – DS N° 008-2005-PCM.***

En varios puntos del documento se condensa aspectos esenciales para una implementación moderna del derecho a la participación ciudadana, aparte de definirla como *“un proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma individual o colectiva, inciden en la toma de decisiones públicas en materia ambiental, así como en su ejecución y control”* (Artículo 78), la considera en el diseño y aplicación de las políticas ambientales, en sus diferentes niveles de gestión (nacional, regional y o local, como parte de los instrumentos de gestión ambiental y su sinergia con otros instrumentos de gestión. Por ejemplo, el derecho a la información, la planificación, el ordenamiento territorial o la evaluación ambiental. En los ámbitos de

aplicación, lineamientos y procedimientos mínimos de la participación ciudadana, así como ciertos alcances en materia de fiscalización y monitoreo ambiental.

Al establecer la Política Nacional Ambiental se dispone que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental tenga por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Asimismo, este derecho debe ser observado, de acuerdo al Artículo 6° en el diseño y aplicación de políticas ambientales.

#### **2.3.4. Ley orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales**

##### **- Ley N° 26821**

Esta Ley se encarga de normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en todo el territorio nacional, compatibilizando su aprovechamiento con la valoración progresiva de los servicios ambientales del bosque, para lo cual establece distintos mecanismos de acceso de acuerdo con el tipo de aprovechamiento, así como las formas de regulación para cada caso. Asimismo, establece un régimen de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas de conservación y uso sostenible de los recursos naturales; para lo cual, reconoce los derechos de petición e iniciativa. Estos derechos, son en cierto modo, un desarrollo de los derechos constitucionales a la información y a la participación, los mismos que ya se encontraban reconocidos en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990. En el artículo 5° se establece que los ciudadanos tienen derecho a ser informados y a participar en la definición y adopción de políticas relacionadas con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Se les reconoce el derecho de formular peticiones y promover

iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, de conformidad con la ley de la materia.

Dentro del nuevo régimen de manejo de los recursos naturales, el estado peruano dictó la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

La ley estableció como responsabilidad del estado el promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a través de leyes especiales, las políticas de desarrollo sostenible, la generación de la infraestructura de apoyo a la producción, el fomento del conocimiento científico tecnológico, la libre iniciativa y la innovación productiva. La ley trajo como una novedad la Zonificación Ecológica y Económica del país, la que es un instrumento de ordenamiento territorial y tiene por fin evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados de los recursos naturales y el espacio. La idea era la de conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Sin embargo desde entonces a la fecha se ha ejecutado solo en Madre de Dios y está en proceso en San Martín.

A fin de evitar conflictos intersectoriales relativos a las concesiones sobre recursos naturales la ley propuso usar mecanismos de coordinación intersectorial, el registro público de concesiones y otros derechos sobre los recursos naturales y encargó a las leyes especiales determinar la prelación de derechos, los procedimientos e instancias administrativas para la resolución de conflictos sobre la gestión de recursos naturales, igualmente, estableció la obligación de supervisar el manejo sostenible de los recursos naturales. La verdad es que muy poco de estos mandatos se ha implementado efectivamente.

Las comunidades campesinas y nativas tienen derecho al libre acceso, sin exclusividad, sobre los recursos naturales del entorno adyacente a sus tierras a fin de cubrir sus necesidades de subsistencia y usos rituales. El beneficio puede terminar si el estado otorga los recursos naturales en concesión. Los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos

naturales se otorgan a los particulares de acuerdo a las modalidades establecidas en las leyes especiales. Esta ley establece que el aprovechamiento de los recursos naturales por los particulares da lugar a una retribución económica que se determina con criterios económicos, sociales y ambientales. Esta retribución económica es distinta al canon por explotación de recursos naturales, el que se rige por sus leyes especiales. Esta ley encarga que cada ley específica sobre aprovechamiento de los recursos naturales por los particulares precise las condiciones, términos, criterios y plazos sobre el otorgamiento de los mismos, incluyendo los mecanismos de retribución económica al estado, el mantenimiento del derecho de vigencia, las condiciones para su inscripción en el registro así como la posibilidad de cesión entre particulares.

El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales tiene como condiciones: el utilizar el recurso natural de acuerdo al título del derecho, para los fines que fueron otorgados, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, cumplir con las disposiciones legales, cumplir con realizar evaluaciones de impacto ambiental y planes de manejo de los recursos naturales, cumplir con la retribución económica correspondiente y mantener al día el derecho de vigencia.

## **2.4. LEGISLACIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN DESDE LA PROMOCIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES**

### **2.4.1. Ley de Bases de la Descentralización - Ley N° 27783**

El artículo 6° literal c) de la Ley de Bases de la Descentralización, señala que los Objetivos de Nivel Ambiental de los gobiernos regionales son: Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Así también el Art. 8°, señala que entre los principios rectores de las políticas y la gestión regional se encuentra el de participación. En ese sentido, la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales.

Por otro lado, el artículo 17.1 señala que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover dicha participación en la formulación, debate y concertación, de sus planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión pública y deben garantizar acceso de los ciudadanos a la información pública, según ley, y la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. Finalmente, expresa el mismo párrafo que sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.

#### **2.4.2. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales – LOGR - Ley N° 27867**

Siendo la participación un tema que atraviesa a todos los sectores, los niveles de gobierno y a las materias, también está presente dentro de la regulación sobre gobiernos locales. De este modo, en el artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala en cuanto al cumplimiento de funciones ambientales y de ordenamiento territorial de los municipios, las siguientes competencias:

1. Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.

2. Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.
3. Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macrorregiones.
4. Posiciones legales: concesiones, comités de gestión de bosques y otros.

Sobre las concesiones forestales, al darse la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales generó un gran debate sobre sus competencias en cuanto al manejo del sistema de concesiones y, en general, de ordenamiento del sector forestal. Esto debido a que en el artículo 51º de dicha Ley se estipula como funciones en materia agraria de los gobiernos regionales lo siguiente:

“[...] otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional”.

A juicio de algunos expertos, la primera función puede causar problemas en la medida en que podrían existir diversos criterios de interpretación de la política; pero sobre todo podría afectar a aquellas unidades de aprovechamiento que tienen una unidad distinta a la realidad geográfica de la región. Los ecosistemas boscosos son unidades que tienen una lógica distinta a las divisiones políticas.

Sin embargo, las labores de promoción y fiscalización podrían ser perfectamente absorbidas por los gobiernos regionales.

Sin embargo, como aún no ha culminado el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales, a pesar de que este data desde el año 2002 en que se inicio el proceso de descentralización y modernización del Estado, los gobiernos regionales todavía no asumen dichas funciones como ocurre en el caso de la Región Ucayali.

### **2.4.3. Ley Orgánica de Municipalidades – LOM – Ley N° 27972**

La Ley Orgánica de Municipalidades contiene diversos artículos que regulan sobre las funciones de los gobiernos locales para el cuidado del medio ambiente, los recursos naturales, el fomento de la participación ciudadana; y, además el apoyo que deben brindar a los gobiernos regionales para lograr cumplir tales fines.

Así tenemos que el Artículo X que trata sobre la Promoción del Desarrollo Integral, señala que:

*“Los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental.*

*La promoción del desarrollo local es permanente e integral. Las municipalidades provinciales y distritales promueven el desarrollo local, en coordinación y asociación con los niveles de gobierno regional y nacional, con el objeto de facilitar la competitividad local y propiciar las mejores condiciones de vida de su población.*

En cuanto al Concejo Municipal, los numerales 1, 4, 7 y 14 del artículo 9º señalan atribuciones del Concejo que son concordantes con el tema de estudio, tal como se señala a continuación.

1. *Aprobar los Planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo.*

*[...]*

4. *Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.*

*[...]*

7. *Aprobar el sistema de gestión ambiental local y sus instrumentos, en concordancia con el sistema de gestión ambiental nacional y regional.*

14. *Aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal.*

*El artículo 20° inc. 7 de la LOM señala que una de las atribuciones del Alcalde es “Dirigir la formulación y someter a aprobación del concejo el plan integral de desarrollo sostenible local y el programa de inversiones concertado con la sociedad civil”.*

*13. Someter al concejo municipal la aprobación del sistema de gestión ambiental local y de sus instrumentos, dentro del marco del sistema de gestión ambiental nacional y regional;*

Los gobiernos locales, cuentan con competencias de carácter exclusivo y compartido, que se encuentran debidamente señaladas en el artículo 73º de la LOM y en los que respecta al tema de estudio. Así tenemos, que entre las competencias y funciones específicas de las municipalidades provinciales se encuentra la “Protección y Conservación del Ambiente”<sup>23</sup>, en donde los gobiernos provinciales deben:

- Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
- Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.
- Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
- Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.
- Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

---

<sup>23</sup> Artículo 73º de la LOM, numeral 3.



Finalmente, las competencias adicionales para las municipalidades ubicadas en zonas rurales, además de las competencias básicas, es la de promocionar la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; en el marco de los planes de desarrollo concertado.

## **2.5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL**

Son varios los esfuerzos que en el ámbito internacional y regional se han realizado para promover la participación en la toma de decisiones como un factor para promover el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, también conocida como la Cumbre Mundial de la Tierra, se estableció la “*Declaración de Río*”, en la cual trata en el Principio 10 sobre la importancia de la participación para la protección del ambiente, tal como se señala a continuación:

*El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.*

Este décimo principio sobre participación establece que en sus deliberaciones, los Estados deben integrar a la sociedad civil y tomar en cuenta sus ideas de manera que las comunidades participen en la toma de decisiones.

También nos permite identificar algunos de los elementos básicos de la participación pública como lo son: el acceso a procesos de toma de decisión, el acceso a la información, y el acceso a la justicia. Estos elementos fueron reafirmados en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS), efectuada en Johannesburgo, Sudáfrica, en el 2002 y adquirió mayor importancia en su “Plan de Implementación”, en el cual se acordó en el párrafo 146 que:

*“Todos los países deben promover también la participación pública, incluyendo medidas que provean el acceso a la información con respecto a la legislación, regulaciones, actividades, políticas y programas. Ellos deberían fomentar también una total participación pública en la formulación e implementación de las políticas de desarrollo sustentable. Las mujeres deberían participar total e igualmente en la toma de decisiones y formulación de políticas”.*

En el contexto del medio ambiente y el desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de emplear nuevas formas de participación. Se trata de la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones participen en los procesos de conservación del planeta y manejo de los recursos, conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan.

Por otro lado, existen otros instrumentos que tratan sobre la participación ciudadana, como la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible y la Convención de Aarhus, que constituyen ejemplos de materialización de este derecho.

La Estrategia Interamericana de Participación Pública fue impulsada por la Organización de los Estados Americanos, en cumplimiento de lo previsto en la Cumbre de Bolivia llevada a cabo en diciembre 1996, y como medio para identificar mecanismos concretos que hicieran posible una participación transparente, responsable y eficaz de cada persona, de la sociedad civil y de los gobiernos, y promover una toma de decisiones “participativa” en la formulación, adopción e implementación de políticas referentes al medio ambiente y al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe.

Cabe señalar, que la Convención de Aarhus, adoptada a nivel del Consejo Económico de Europa y firmada por 39 países el 25 de junio de 1998, resulta ejemplar en el proceso de incorporación de la sociedad civil respecto a la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Aunque es de alcance regional, Aarhus tiene importancia mundial, pues representa un fiel seguimiento a lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río, en relación con la necesidad de incluir la participación de los ciudadanos en el tema ambiental y brindarles acceso a información que esté en poder de las autoridades públicas. En el mismo sentido se pretende asegurar a la comunidad que cualquier autoridad o fuente contaminante transgresora de las normas, pueda ser demandada por individuos u organismos no gubernamentales.

Aarhus establece la obligación de informar y publicar a la comunidad los aspectos ambientales relacionados con operaciones o proyectos de inversión de manera que se la incluya en el proceso decisorio y establece que cada parte tratará de velar porque los funcionarios y autoridades asistan y orienten al público en la búsqueda de acceso a la información, el fomento de la participación en el proceso de adopción de decisiones y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales.

No obstante, este convenio todavía no ha alcanzado a profundizar lo suficiente en materia de participación ciudadana, pues no brinda directrices específicas para la toma de decisiones tanto en planes y programas como en la forma de fiscalizarlos<sup>24</sup>.

## **2.6. CONCLUSIONES**

- ✓ Compartiendo las conclusiones del Dr. Hugo Che Piu en su artículo: “Apuntes sobre la Legislación Forestal Peruana” (2006), cabe señalar que la legislación forestal de nuestro país, a pesar del esfuerzo desarrollado para implementar una eficiente política y legislación forestal; aun existe una grave dificultad para implementar el sistema de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales en el Perú; y que entre las causas de esta situación se debe resaltar la existencia de un sistema normativo deficiente, complejo y que no ha cumplido de manera eficiente con todos los objetivos propuestos. Se necesita realizar algunas correcciones normativas a todos nivel que permitan afinar el marco normativo forestal, pero este trabajo debe ser abordado desde una manera integral, buscando dotarle de organicidad a fin que se pueda implementar y consolidar el actual sistema forestal.
- ✓ Las normas constituyen uno de los principales instrumentos para la implementación de las políticas y estos deben funcionar de manera sistémica con los otros instrumentos de políticas; como los planes, proyectos, programas y redes de actores (nacionales e internacionales). Asimismo, es necesario evaluar en el marco jurídico el costo – beneficio como el costo-eficiencia.
- ✓ En cuanto a la legislación sobre participación ciudadana, podemos extraer que los componentes básicos que deben estar presentes en todo modelo de democracia

---

<sup>24</sup> Unión Mundial para la Naturaleza – Unidad de Comunicación. “MANUAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica”. Costa Rica, 2004.

participativa y con las cuales todo ciudadano debe contar son: el acceso a procesos de toma de decisiones; derecho a saber; acceso a la información pública; accesos a la justicia. En tanto que el Estado debe facilitar y fomentar dicha participación.

- ✓ El Presupuesto Participativo es uno de los procesos que se encuentra debidamente regulada en la normativa para gobiernos regionales (LOGR) y los gobiernos locales (LOM) e incluso cuenta con su propia directiva anual y está institucionalizado. Sin embargo, tanto el gobierno regional como los gobiernos locales de la Región Ucayali, de todos los procesos de presupuesto participativo que se celebran anualmente hasta el presente año no se ha aprobado proyectos vinculados al manejo y gestión de bosques, pues como ocurre en la mayoría de los gobiernos subnacionales, sobre todo en las regiones que forman parte de la Amazonía, la población busca solucionar sus necesidades básicas de agua, desagüe, electricidad y otros.
- ✓ Hasta la fecha no existe un estudio, ni mucho menos la legislación ha contemplado la clasificación o identificación sobre los actores locales que intervienen en la actividad forestal. Tal como se señala en las conclusiones del primer capítulo, la legislación forestal y todas aquellas normas que enmarcan la protección y manejo adecuado de nuestros recursos y el equilibrio del medio ambiente, no especifican cuáles son los “actores” que intervienen y están directamente relacionados con la actividad forestal.
- ✓ En el caso de las competencias de los gobiernos regionales y locales, se observa que solo los gobiernos regionales cuentan con competencia del manejo de Bosques de Producción Permanente, mas no cuentan con estas atribuciones los gobiernos locales, lo que da lugar a enfatizar en los avances que el Gobierno Regional viene realizando en cuanto la promoción de la participación e inclusión de la ciudadanía en el manejo y gestión de los bosques de producción permanente.

## **CAPITULO III: MARCO REFERENCIAL**

---

### **3.1. ASPECTOS GENERALES DEL ÁREA DE ESTUDIO**

La Región Ucayali constituye el área demográfica donde se ha desarrollado la investigación. Tiene una superficie de 102 410,55 km<sup>2</sup>, lo que representa el 8% del total del territorio nacional y está ubicada en la parte centro oriental del Perú, en la región Selva.

La población del departamento se caracteriza en su mayoría por inmigrantes de la costa, sierra y selva alta, principalmente de la sierra, que ocupan generalmente las áreas adyacentes a la carretera Pucallpa – Lima (Carretera Federico Basadre – Ex Marginal).

La población del Departamento de Ucayali en 1940 fue de 27,024 habitantes, llegando en 1993 a tener 331,824 habitantes, es decir 53 años después la población creció en 12.3 veces más. De acuerdo al Censo 2007 cuenta con una población de 432,159 habitantes<sup>25</sup>, lo que muestra que la población ha aumentado casi 16 veces más a la población registrada en el Censo de Población del año 1940 y la mayor población se concentra en la provincia de Coronel Portillo, donde se localiza la capital regional. Cabe señalar, que de ésta población, 16% son indígenas amazónicos.

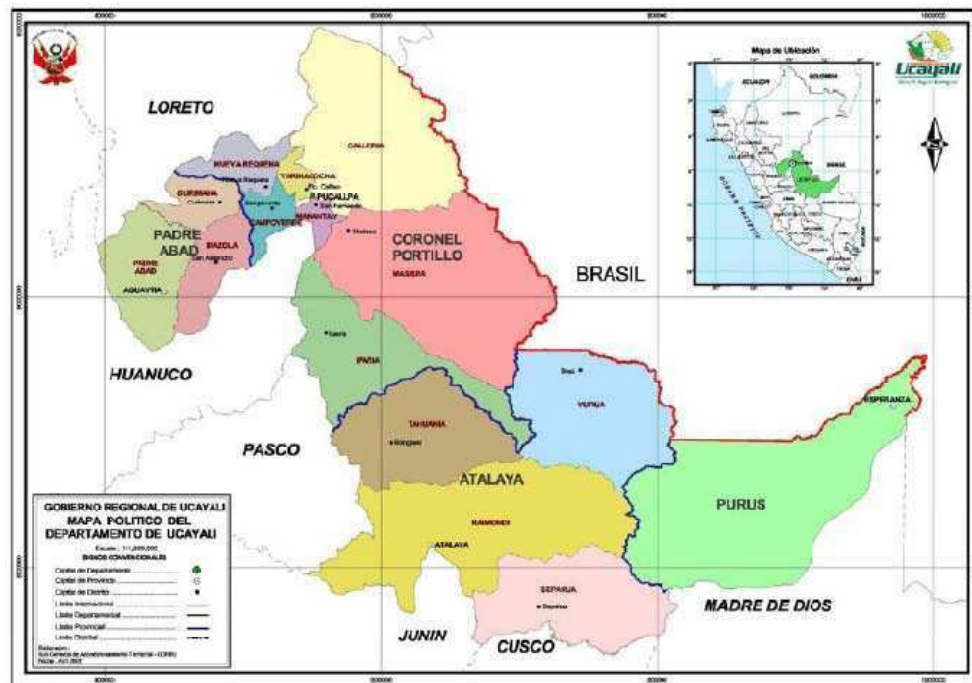
La capital de Ucayali es la ciudad de Pucallpa, ubicada a 154 m.s.n.m. cuya característica propia es su carácter "conector" entre la selva y el resto del país. Consta de 4 provincias: Coronel Portillo, Atalaya, Padre Abad y la Provincia de Purús, siendo constituidos y definidos sus límites mediante Ley N° 23416 del 01 de junio de 1982.

---

<sup>25</sup> INEI – Censos Nacionales: XI de Población y VI de Vivienda, 2007.

Limita, por el Norte con el departamento de Loreto; por el Oeste con los departamentos de Huánuco, Pasco y Junín; por el Sur con los departamentos de Cuzco y Madre de Dios y; por el Este con la república del Brasil.<sup>26</sup>

**Cuadro 5: Mapa Político de la Región Ucayali**



Mapa Político del Departamento de Ucayali

Fuente: Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial – CRPPyAT.  
Elaboración: Subgerencia de Planes y Programación de Inversiones.

En cuanto a la hidrografía de Ucayali, el eje central de la principal red hidrográfica es el río Ucayali, el cual tiene numerosos afluentes, siendo los más importantes los ríos Urubamba y Tambo al sur, y los ríos Pachitea y Aguaytía al norte. Otra red, pero de menor magnitud, constituye el río Purús, ubicada al sur este del departamento. La existencia de numerosas quebradas, cochas y lagos, complementan la red hidrográfica.

El río Ucayali se caracteriza por su gran dinamismo, que es producto de la inestabilidad de su cauce por efecto de diversos procesos hidrogeomorfológicos, relacionados fundamentalmente a la erosión y sedimentación, alcanzando el nivel del río alturas de 7 y 10

<sup>26</sup> Extraído de la página web: <http://www.cnf.org.pe/Sedes/Ucayali/Ucayali.html>, el 18 de enero 2010.

metros en épocas de creciente. El sistema fluvial tiene una extensión de 3,064.5 km. Su cuenca hidrográfica está conformada por 502 ríos y afluentes, siendo las principales las siguientes<sup>27</sup>.

Ucayali fue creado como departamento el 18 de junio de 1980 sobre la base de las provincias de Ucayali y Coronel Portillo del anterior departamento de Loreto. A partir del 24 de noviembre de 1988 y por Ley N° 24945, el departamento se eleva a la categoría de Región; reconociéndose a Pucallpa como sede de la Región Ucayali.

La provincia de Coronel Portillo se creó por Ley N° 9815 del 2 de julio de 1943 dentro de la jurisdicción del departamento de Loreto. Por ley N° 23416 del 1° de junio de 1982 pasó a integrar el departamento de Ucayali, teniendo como capital la ciudad de Pucallpa. Posee un territorio de 36,815.86 Km<sup>2</sup>, con una población proyectada al 2007 de 333,890 habitantes, con una densidad de 9.3 Hab/Km<sup>2</sup>, concentra la mayor población de la Región con el 77.3%, también concentra la mayor proporción de infraestructura en salud, en educación y servicios básicos. Está conformada por los distritos de Callería (Capital Pucallpa), Campo Verde (Capital Campo Verde), Iparía (Capital Iparía), Masisea (Capital Masisea), Yarinacocha (Capital Puerto Callao), y Nueva Requena (Capital Nueva Requena).

En relación a la hidrografía de la provincia, podemos decir que en el territorio de la provincia se encuentra el denominado bajo Ucayali comprendido entre las desembocaduras del Pachitea y el Marañón, describiéndose en esta parte el curso que discurre dentro del ámbito departamental, siendo sus principales afluentes descritos en el sentido de la corriente por su margen izquierda el Pachitea y el Aguaytía y por el derecho el Imapuya, Abujao, Mazaray, Utiquinia y Calleria<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Diagnóstico Socio – Económico del Departamento de Ucayali, 2007.

<sup>28</sup> Se realiza mayor descripción sobre la provincia de Coronel Portillo debido a que en el Capítulo V de la presente investigación, se hará referencia sobre algunas cuencas hidrográficas en donde se viene intentando aplicar mecanismos de participación.



La superficie forestal de la región es de 8'704,896 ha. En recursos maderables existen más de 89 especies comerciales. Las principales especies forestales que crecen en los bosques del departamento de Ucayali y de acuerdo a los requerimientos de la industria maderera son los siguientes: tornillo, lupuna, catahua, cedro, caoba, ishpingo, copaiba, lagarto, shihuahuaco, cumala, moena, pumaquiro, quillobordon, huayruro, tahuari, etc.

### **3.2. LA APLICACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA REGIÓN UCAYALI**

El artículo 122º de la Ley Orgánica de Municipalidades, señala que la sociedad civil tienen varias modalidades de participar, de las cuales guardan relación con el tema de estudio: la iniciativa en la formación de dispositivos municipales, participación a través de juntas vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal y formación de Comités de Gestión.

Como parte del proceso de descentralización se ha reforzado la intervención ciudadana en los espacios de participación y concertación como los Consejos de Coordinación Local (CCL), que básicamente deben ofertar los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, en juntas vecinales o en comités de gestión. Pero en muchos municipios, por acuerdo entre organizaciones sociales y autoridades municipales se ha optado por seguir respetando la vigencia de las modalidades de participación previas a la vigencia de la actual Ley Orgánica de Municipalidades. En muchos municipios se considera que los consensos contruidos a través de los procesos participativos tienen naturaleza vinculante tanto para las autoridades como para las organizaciones sociales.

Si bien es creciente la toma de conciencia sobre el derecho y, al mismo tiempo, el deber de la participación, en la práctica predomina el carácter voluntario y quienes participan constituyen aún una minoría del conjunto de la población.

Cabe señalar que la participación puede ser individualizada o a través de las organizaciones sociales. En el caso de las organizaciones sociales, se constituyen de acuerdo a las estipulaciones que establezcan las municipalidades para acreditar a los representantes ante los Consejos de Coordinación Local - CCLs o los procesos de planeamiento concertado, presupuesto participativo y comités de gestión sobre temas diversos como la promoción de las economías locales, el turismo, la educación, la salud, entre otros.

El Presupuesto Participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado<sup>29</sup>. Sin embargo, a pesar de la creación de este tipo de instrumentos que tiene como fin facilitar la participación, esta sigue adoleciendo de diversas dificultades. Es así, por ejemplo, los procesos de presupuesto participativo que se realizan tanto el gobierno regional como los gobiernos locales de la región Ucayali, existe aún una limitada participación relacionada con la inexistencia de una institucionalidad representativa, falta de credibilidad en el proceso participativo, poca difusión del proceso, o inexistencia de prácticas y experiencias de negociar intereses o renunciar beneficios particulares o zonales a favor de los sectores más pobres de la población. Asimismo, por la situación demográfica en la que se constituye Ucayali dentro de la Amazonía y existiendo población de colonos y comunidades nativas, distantes a las capitales distritales o provinciales la representatividad en los procesos de presupuesto participativo disminuye. También existente una cierta pérdida de confianza de la población en los procesos de concertación, cuando sus requerimientos de recursos

---

<sup>29</sup> [http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal\\_pp/html/index.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php) [consulta 12/01/2010]

para proyectos no pueden ser atendidos. Se aprecia aún que los *agentes participantes*<sup>30</sup> priorizan acciones de las organizaciones que representan, que no siempre coinciden con aspiraciones colectivas. Atención especial merece la no participación de los partidos políticos, hecho que limita las posibilidades de cambio de la cultura política. Se puede afirmar que en todas las experiencias la participación de las mujeres es significativamente menor a la de los varones, aunque se aprecia una débil tendencia a disminuir estas brechas, pero la representación de género sigue siendo muy desigual.

Cabe señalar además, que de acuerdo a la información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas sobre proyectos priorizados mediante el proceso del Presupuesto Participativo en los tres últimos años por el Gobierno Regional de Ucayali se observa que existen pocos proyectos vinculados al manejo y conservación de los recursos forestales y fauna silvestre<sup>31</sup>. Los *agentes participantes*, en general, buscan satisfacer sus necesidades básicas, como de agua potable, alcantarillado, desagüe, electrificación; además de proponer proyectos de infraestructura como la construcción de centros educativos, mercados públicos y/o comedores populares.

En cuanto a la participación de las comunidades nativas, existen disposiciones favorables que promueven la participación los pueblos originarios, sin embargo no se cuenta con información respecto a que los gobiernos locales formulen y/o ejecuten acciones concretas orientadas a la inclusión, preferencia y promoción de las comunidades nativas en el ámbito de su jurisdicción, pese a que la RM 188-2006-MINEDU incorpora y promueve el uso del

---

<sup>30</sup> Son actores del proceso del Presupuesto Participativo al igual que las autoridades regionales y locales, los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Distrital, los Concejos Regionales y Concejos Locales, el equipo técnico y los comités de vigilancia. El rol que deben desempeñar cada uno de ellos se encuentra regulado en Capítulo I del Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo, Instructivo N° 002-2008-EF/76.01 aprobado mediante Resolución Directoral N° 021-2008-EF/76.01.

<sup>31</sup> Extraído de la página web: [http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app\\_pp/pp\\_agentlist.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/pp_agentlist.php), el 10 de marzo 2010.

lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones orales, escritas y simbólicas, documentos técnico normativos y materiales<sup>32</sup>.

### **3.3. LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SUS AVANCES EN LA REGIÓN UCAYALI**

Se denomina Gestión Ambiental al proceso orientado a administrar, planificar, evaluar y monitorear con la mayor eficiencia posible los recursos ambientales existentes en un determinado territorio, buscando la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, dentro de un enfoque de desarrollo sostenible, es decir, considerando sus vínculos con los aspectos sociales y económicos, así como los impactos de las decisiones actuales sobre las decisiones futuras.

La Gestión Ambiental busca, ante todo, contribuir a garantizar un ambiente adecuado que permita el desarrollo pleno de las personas. Busca manejar los factores ambientales y conducir las actividades humanas mediante la actuación sobre el comportamiento de los actores implicados para conseguir los objetivos planteados, evitando la duplicidad de funciones, los conflictos de competencia, los vacíos en la acción, optimizando así los recursos disponibles.

#### **3.3.1. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental - SNGA**

La gestión ambiental nacional se encuentra organizada a través del SNGA. Este es un modelo que busca integrar la acción de los distintos actores con responsabilidades ambientales en el país, alrededor de una visión compartida, una voluntad política, una institucionalidad sólida con mecanismos de participación ciudadana, una legislación adecuada y los recursos e instrumentos que aseguren una eficaz gestión

---

<sup>32</sup> Extraído de la página web: <http://www.inwent.org.pe/capacidades/.html>, el 23 de marzo 2010.

ambiental. El SNGA es donde se sostiene la aplicación de los demás instrumentos de política y gestión ambiental a nivel nacional, regional y local.

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil. Además, organiza el ejercicio de las funciones ambientales a cargo de las entidades públicas.

Tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El SNGA organiza la gestión ambiental considerando las funciones y ámbitos territoriales de las autoridades a nivel nacional, sectorial, regional y local promoviendo su actuación sistémica a través de cuatro niveles operativos<sup>33</sup>:

*Nivel I*, encargado de **definir y aprobar** los principios y objetivos de gestión ambiental y la promoción del desarrollo sostenible, integrando la política ambiental con las políticas sociales y económicas en los niveles nacional, sectorial, regional y local.

---

<sup>33</sup> Guía del Sistema Local de Gestión Ambiental. Actualizado al 08/08/2006. Extraído de la Página Web: <http://www.inwent.org.pe/capacidades/inventario/gm/Guia%20del%20sistema%20local%20de%20gestion%20ambiental.pdf>, el 13 de junio 2008.

*Nivel II*, encargado de **coordinar, dirigir, proponer y supervisar** la Política Ambiental, los Planes y Agendas Ambientales, así como conducir el proceso de coordinación y de concertación entre los niveles nacional, sectorial, regional y local.

*Nivel III*, encargado de **elaborar propuestas técnicas** que, preferentemente, se basen en consensos entre entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil. Las propuestas acordadas se presentan a los organismos de decisión correspondientes, a través del Ministerio del Ambiente (anteriormente el Consejo Nacional del Ambiente – CONAM); o en su caso, a través de los Gobiernos Regionales y Locales.

*Nivel IV*, encargado de la **ejecución operativa y control** de instrumentos, políticas y acciones para la protección ambiental.

### **3.3.2. Aplicación de Políticas y Gestión Ambiental en la Región Ucayali**

El Ministerio del Ambiente es el organismo rector de la política ambiental a nivel nacional. Tiene la función de dirigir, coordinar, proponer y evaluar la Política Nacional Ambiental y la Agenda Ambiental Nacional. Por su parte, los gobiernos regionales deben formular el Plan de Acción Ambiental y la Agenda Ambiental Regional debidamente articulada con las políticas y la agenda establecida por el gobierno central.

Se instaló en Pucallpa el 14 de marzo del 2003 la Comisión Ambiental Regional – CAR Ucayali, integrándose a la misma 20 instituciones públicas, privadas y la sociedad civil de la región.

La Comisión Ambiental Regional – CAR Ucayali, es la instancia ambiental de carácter multisectorial encargada de planificar, organizar, coordinar y concertar la política y

gestión ambiental regional con la finalidad de lograr el uso sostenible de los recursos naturales. Además, la CAR- Ucayali se encarga de establecer espacios donde se propicie y se estimule el intercambio activo de información y de esfuerzos, para involucrar a la población y las instituciones claves en la solución de los problemas ambientales de la región a través de instrumentos de gestión como el Plan de Acción Ambiental y la Agenda Ambiental Regional. Mediante la CAR se aprovecha las herramientas del diálogo, la concertación y los puentes que se están dando a través del proceso de descentralización, espacio fundamental para sustentar el desarrollo integral, armónico y sostenible de la región.

Entre los cuerpos normativos que regulan los procesos de coordinación intersectorial y de concertación con la sociedad civil, se encuentra el Marco Estructural de Gestión Ambiental – MEGA, cuya primera versión fue presentada al país en 1998 y posteriormente modificada, considerando lo establecido por la Ley de Bases de Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidad, así como las modificaciones en la Ley del Poder Ejecutivo.

El MEGA tiene como objetivo garantizar el proceso de coordinación entre las instituciones públicas que poseen competencias ambientales en los diversos niveles de gobierno nacional, regional y local; armoniza sus políticas con la política nacional ambiental.

Entre las disposiciones que contempla el MEGA se encuentra las funciones de los Gobiernos Regionales, cuya responsabilidad es aprobar y ejecutar la Política Ambiental Regional, en el marco de lo establecido por el artículo 53° de la Ley N°27867.

### **3.4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LAS COMPETENCIAS FORESTALES DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES**

#### **3.4.1. El Proceso de Transferencia de Funciones en Materia Forestal a los Gobiernos Regionales**

El proceso de descentralización se inicia con la promulgación de diversos textos normativos. En marzo del 2002 se promulga la Ley N° 27680 - Ley de Reforma Constitucional; en junio del mismo año, se aprobó la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que establece los fines, principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización, a fin de lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Y, en noviembre del mismo año, se aprobó la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que reguló los principios rectores de la gestión regional y su estructura orgánica.

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y bajo criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos, así como el Presupuesto de la República, se descentralizan de acuerdo a ley. Para ello, se aprobó la Ley N° 28273, Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N°080- 2004-PCM, los cuales sirvieron como instrumento para el ciclo de acreditación de los gobiernos regionales y locales.

En el año 2005, mediante el Decreto Supremo N° 052-2005-PCM se aprueba el “Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y



Locales del año 2005”, el cual comprende la regulación de la transferencia de competencias a los Gobiernos Regionales sobre funciones específicas sectoriales como: desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción, otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional<sup>34</sup>.

Un aspecto importante a resaltar sobre el proceso de transferencia, es la aprobación en febrero del 2007 del Decreto Supremo Nº 011-2007-AG, que establece los lineamientos a seguir para la transferencia de facultades del ex Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA (actualmente, Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura), a los Gobiernos Regionales que suscriban el acta de entrega y recepción y, al mismo tiempo, modifican el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre respecto a la distribución de los derechos de aprovechamiento y multas.

Al presente año, los Gobiernos Regionales de Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios han logrado concluir el proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas en materia forestal consignadas en los literales “e” y “q” del artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, e) “Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.” q) “Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales (títulos habilitantes), en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.”

---

<sup>34</sup> Mediante Resolución Presidencial Nº 033-CND-P-2005 y la Directiva Nº 002-CND-P-2005 se establece que para la efectivización de la transferencia de las funciones específicas de los Sectores del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales incluidas en el Plan Anual de Transferencia, los Sectores deben emitir las Resoluciones Ministeriales y las normas pertinentes que sean necesarias para formalizar la transferencia del personal, bienes y acervo documentario vinculados con las funciones sectoriales.

Sin embargo, aún está pendiente la transferencia de los recursos financieros y la culminación de la efectivización de los demás Gobiernos Regionales. Por otro lado, existen retrasos en la formulación y aprobación de sus instrumentos de gestión, demoras en los pagos y suscripción de los contratos de funcionarios y servidores públicos, entre otros problemas que se detallan en los resultados de la supervisión.

Así mismo, los Gobiernos Regionales que ya han culminado la efectivización de funciones, deben revisar y adecuar su ROF, su estructura orgánica, así como el Texto Único de Procedimientos Administrativos, y adecuarlos a las necesidades y particularidades de cada región. La Estructura orgánica y el ROF deben incluir las funciones y competencias de las oficinas distritales, Sedes o Puestos de Control.

El plazo para culminar el proceso de transferencia establecido por el Decreto Supremo N° 083-2008-PCM, se cumplía en diciembre del 2009. Sin embargo, debido a que aún no culmina la transferencia de funciones, el 5 de mayo del 2010 el Decreto Supremo N° 053-2010-PCM, dispuso un plazo, hasta el 31 de diciembre del 2010, para culminar las transferencias, mediante las Comisiones de Cierre y Comisiones Intergubernamentales conformadas según lo dispuesto en los Decretos Supremos N° 083-2008-PCM y N° 047-2009-PCM, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las directivas específicas emitidas por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### **3.4.2. La participación ciudadana en el diseño de las Políticas Forestales<sup>35</sup>**

De acuerdo al proceso de descentralización, la gestión y formulación de las políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos vinculados al Sector Forestal,

---

<sup>35</sup> El presente ítem ha sido obtenido del Informe N°151 – “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la Sostenibilidad”, publicado por la Defensoría del Pueblo. Se ha tomado en cuenta gran parte de la información por ser uno de los documentos más actualizados sobre el tema, hasta la fecha.

deben cumplir con los principios de transparencia y participación ciudadana; siendo la Dirección General Forestal y las Direcciones Regionales, de acuerdo a sus competencias establecidas, quienes deben establecer los mecanismos necesarios de inclusión de la ciudadanía en la gestión forestal. Mediante este proceso, el Estado busca lograr una eficaz y eficiente gobernanza forestal.

Es necesario tomar en cuenta, que uno de los grandes objetivos de las Políticas del Acuerdo Nacional, está constituido por la Democracia y Estado de Derecho, quienes deben garantizar la justicia y de la vigencia de los derechos fundamentales como un aspecto esencial conducente a lograr la paz y el desarrollo del país. En ese sentido, el Acuerdo Nacional asume la institucionalización del diálogo y la concertación, donde se apliquen mecanismos de inclusión de la ciudadanía para consolidar las ideas comunes a favor del desarrollo y el respeto a las diferencias. Se debe institucionalizar aquellos mecanismos que permitan viabilizar concertación y garanticen la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas, así como acciones dirigidas a hacer efectivo el derecho fundamental del acceso a la información, según se precisa en el numeral 5 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú y en el marco de la Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La participación ciudadana y las distintas alianzas sociales son decisivas para la protección de los derechos humanos, en tanto que la negociación y la creación de consenso favorecen la transformación de las prácticas sociales y legales para la protección de los derechos humanos. Por su parte, el acceso a la información y la transparencia contribuyen a la protección de los derechos humanos.

En el marco de un Estado social y democrático de derecho, los principios esenciales del buen gobierno son: a) la participación; b) la transparencia; c) la responsabilidad; d) la

rendición de cuentas; y e) la sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población<sup>36</sup>.

El principio de participación implica que los ciudadanos informados y organizados pueden intervenir activamente, de manera directa o indirecta, en el diseño, la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Un ejemplo visible se puede advertir en el proceso de revisión y actualización de la legislación forestal y de fauna silvestre dirigido por la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre, en el cual se recogieron los aportes de los actores forestales y se presentaron las diversas versiones producidas de la Política Nacional Forestal y la propuesta de Ley Forestal.

El principio de Transparencia no se restringe a la entrega de la información que se solicite a una institución, sino que debe contemplar la implementación de medidas que pongan a disposición de la ciudadanía los datos requeridos para que ejerza cabalmente su derecho de vigilar la acción pública, así como el adecuado funcionamiento de las herramientas de acceso a la información pública.

Por otro lado, el principio de sensibilidad en relación a las necesidades y aspiraciones de la población, está relacionado a su vez con el nivel de legitimidad de las intervenciones públicas del Estado. Como ejemplo se puede considerar la promulgación de los 99 Decretos Legislativos, entre los cuales se encuentra el ya derogado Decreto Legislativo N°1090 en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos, donde algunos de estos Decretos no fueron legitimados por la población y en especial por los pueblos indígenas.

Si no existe una buena gobernanza, los derechos humanos no pueden ser respetados y protegidos de manera sostenible. La aplicación efectiva de los derechos humanos

---

<sup>36</sup> Defensoría del Pueblo. Ética Pública y Prevención de la Corrupción. Documento Defensorial N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010.

depende de que exista un entorno propicio y favorecedor. Ello incluye la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión que sean responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población<sup>37</sup>.

Si nuestro Estado cumpliera los principios del buen gobierno, se podría lograr un entorno institucional que permita y facilite el cumplimiento de las obligaciones y derechos que se generen en torno al Sector Forestal. Además, se podría prevenir y luchar contra la corrupción, que se encuentra tan latente y hasta “institucionalizada” en las actividades forestales ya que existen diversos intereses como el de ciertos grupos de inversionistas que además cuentan con vínculos directos con el Estado como el de ejercer cargos políticos.

Entre los principios de buen gobierno que se pueden aplicar, tenemos la rendición de cuentas, la transparencia y la participación para dar forma a las medidas de lucha. Además, tomando en cuenta las recomendaciones establecidas por la Naciones Unidas en su Informe sobre Práctica de Buen Gobierno para la Protección de Derechos Humanos, la aplicación de estos principios debe incluir el establecimiento de instituciones como comisiones anticorrupción, la creación de mecanismos de intercambio de información y la vigilancia del uso de fondos públicos, además de la aplicación de políticas por parte de los gobiernos.

En la actualidad, aún se viene realizando diversos cambios en la institucionalidad y normatividad forestal e incluso existen aún documentos normativos en espera de ser aprobados y promulgados como la Ley de Fauna y Flora Silvestre y la Política Nacional Forestal; sin embargo, ya se está desarrollando el proceso de construcción participativa del Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Este Plan

---

<sup>37</sup> Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra. 2008.

forma parte de la Política de Estado de lucha contra la corrupción, y se enmarca en el proceso de implementación del Plan Nacional de Lucha contra la corrupción, en coordinación con las diversas instancias del Estado especializadas en esta materia.

### **3.4.3.Importancia de los Planes de Gestión para el cumplimiento de competencias municipales y empoderamiento social**

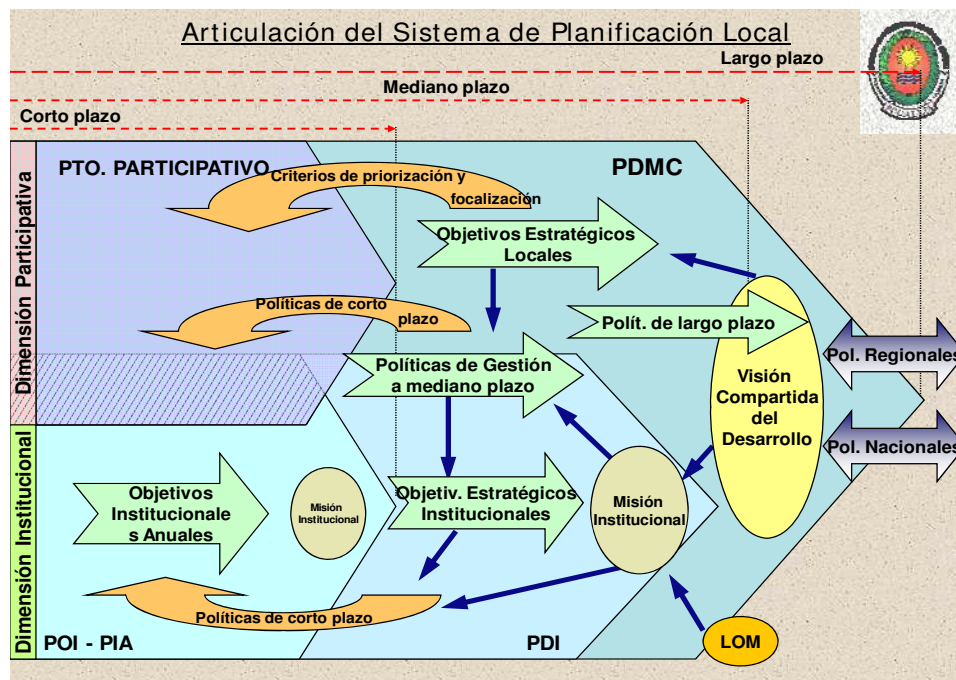
La Ley N° 27783 - Ley de Bases de la Descentralización en el numeral 17.1., del artículo 17° establece que *“los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública”*; la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala en cuanto a los principios rectores de las políticas y la gestión regional, en el numeral 1 del artículo 8°, que *“la gestión regional desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión de gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales”*. Por otro lado, la Ley N°27972 – Ley Orgánica de Municipalidades señala en el Artículo VIII del Título Preliminar que las competencias y funciones específicas municipalidades se deben cumplir en armonía con las políticas nacionales, regionales y locales de desarrollo. Es decir, que las políticas planteadas en los Planes Concertado de Desarrollo Provincial o Distrital (gobierno local), los Planes de Desarrollo Concertado Regional y Planes Estratégicos Multisectoriales (PESEMs), deben estar articuladas.

El siguiente cuadro muestra cómo debe darse la articulación del Sistema de Planificación Local, para lograr cumplimiento de los objetivos estratégicos, la visión

que se trace cada gobierno local, las políticas de corto, mediano y largo plazo y los criterios de priorización que se deben aplicar para lograr dichos objetivos.

La articulación a corto plazo de la dimensión institucional y participativa está comprendido por el Plan Operativo Institucional (POI), el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) con el Presupuesto Participativo, en donde se obtiene como resultado los programas y proyectos que se deben efectuar a corto plazo (1 año). El mediano plazo está comprendido por la articulación del Plan de Desarrollo Institucional, que comprende los objetivos estratégicos institucionales y la misión de acuerdo a la LOM, con el Plan de Desarrollo Concertado (Provincial o Distrital) en donde se encuentra la visión de desarrollo, las políticas y los objetivos estratégicos locales. La articulación a largo plazo es aquella en donde se toma en consideración las políticas regionales y políticas nacionales o multisectoriales (PESEM).

**Cuadro N°06: Articulación del Sistema de Planificación a Nivel Local**



Fuente: Claros (2007)<sup>38</sup>

<sup>38</sup> CLAROS COHAILA, Roberto. *Plan de Desarrollo Institucional de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo 2007-2010* – Ucayali. Perú

### **3.6. CONCLUSIONES**

- ✓ La historia del Perú muestra que las políticas no han sido necesariamente formuladas acordes con la realidad social, económica y cultural. Si bien es cierto, las políticas nacionales son formuladas para su aplicación a nivel nacional estas no necesariamente pueden o deben ser aplicadas de manera uniforme en cada una de la regiones que conforma el país por la gran diversidad sociocultural que presentamos.
  
- ✓ A la actualidad, el proceso de descentralización en el Perú ha logrado avances pero aún guarda posiciones fundamentalmente equivocadas, ya que los gobiernos locales empiezan asumir mayores responsabilidades de gasto pero muy poca autonomía en el lado de los ingresos. La mayor parte del gasto sigue financiado por transferencias del gobierno central. Este mecanismo no desarrolla la iniciativa impositiva local y debilita el esfuerzo fiscal local aun cuando las fórmulas de transferencias intenten motivar el mismo mediante algunas condiciones en los criterios de distribución.



## **CAPITULO IV:**

### **EL MANEJO DE LOS BOSQUES Y EL DESARROLLO DEL SECTOR FORESTAL**

#### **EN LA REGIÓN UCAYALI**

---

##### **4.1. IMPORTANCIA DE LOS BOSQUES**

La importancia de los bosques radica en que son el hábitat de multitud de seres vivos. En ellos se forman ecosistemas en donde los procesos bióticos y abióticos están estrechamente interrelacionados siendo capaces de mantener la salud y la estabilidad de dichos sistemas y de contribuir a la regulación del ambiente y climas del mundo (Andaluz 2004: 33). Se encargan de regular el agua, conservar el suelo y la atmósfera y suministrar multitud de productos útiles.

Los bosques, en general, ofrecen beneficios económicos, sociales y ambientales a las comunidades locales, a las economías nacionales y al ambiente. A menudo los bosques suplementan los ingresos de las familias rurales y actúan como redes de seguridad en tiempos de privaciones, aliviando así la pobreza rural. Un gran número de familias que usan productos forestales los consumen directamente como alimentos, medicinas, materiales para construcción, utensilios y leña.

Entre los servicios ambientales que se pueden obtener de los bosques se encuentra la conservación de la biodiversidad, el reciclado de nutrientes, la protección del microclima, la protección de las tierras de cultivo y la protección de las cuencas hidrográficas.

Los bosques son importantes para la estabilidad del ambiente mundial porque almacenan más carbono en su interior y en su superficie de la atmósfera, lo que significa que las fluctuaciones en el estado de los bosques puede tener efecto considerable sobre el cambio

climático, es por ello que los bosques forman parte de las estrategias para combatir este problema mundial (Andaluz 2004: 35).

La importancia de la intervención de los bosques para contrarrestar los efectos del cambio climático se encuentra en la facultad que tienen los árboles de absorber el dióxido de carbono de la atmósfera y convertirlo, a través de la fotosíntesis, en carbono que "almacenan" en forma de madera y vegetación. Este proceso se denomina "fijación del carbono", con lo cual contribuyen considerablemente a mitigar el cambio climático; sin embargo, la destrucción, explotación excesiva o incendio de los bosques origina una gran liberación de dióxido de carbono, lo cual genera mayor efecto invernadero.

En los árboles el carbono supone en general alrededor del 20 por ciento de su peso. Además de los árboles mismos, el conjunto de la biomasa forestal también funciona como "sumidero de carbono". Por ejemplo, la materia orgánica del suelo de los bosques -como el humus producido por la descomposición de la materia vegetal muerta- también actúan como depósito de carbono. En consecuencia, los bosques almacenan enormes cantidades de carbono. En total, los bosques del planeta y sus suelos actualmente almacenan más de un billón de toneladas de carbono, el doble de la cantidad que flota libre en la atmósfera (WRM 2002: 8)

La FAO, entre otras organizaciones se ha pronunciado al respecto, advirtiendo que es necesario tomar medidas para hacer frente a esta compleja serie de interrelaciones de una forma integral<sup>39</sup>. Wulf Killmann, Secretario del Grupo Interdepartamental de Trabajo de la FAO sobre Cambio Climático, sostiene que para reducir las emisiones de carbono no sólo es necesario frenar la deforestación y ampliar la superficie boscosa; sino que además debe sustituirse los combustibles fósiles con biocombustibles elaborados con madera de bosques gestionados de forma responsable a fin de reducir las emisiones de carbono, ya que los

---

<sup>39</sup> Extraído de la página web: <http://es.mongabay.com/rainforests/o8o1.htm>, el 14 de septiembre de 2006.

combustibles fósiles liberan dióxido de carbono al quemarse e incrementan la presencia de este gas en la atmósfera que, a su vez, contribuye al calentamiento del planeta y el cambio climático. Asimismo, debe utilizarse más madera para producir productos duraderos capaces de mantener el carbono fuera de la atmósfera durante períodos más largos de tiempo. La madera que se obtiene también funciona como sumidero de carbono, al utilizarla para la construcción o para hacer muebles almacena con eficacia el carbono durante siglos. La fabricación de materiales de construcción como los plásticos, el aluminio o el cemento, por lo común requiere grandes cantidades de combustibles fósiles. Sustituirlos con madera ofrece, por lo tanto, grandes beneficios en materia de reducción de las emisiones de carbono.

Otros estudios de la FAO<sup>40</sup> señalan que la destrucción de los bosques, libera en la atmósfera unos seis mil millones de toneladas de dióxido de carbono al año, y para el equilibrio de este elemento, así como para la conservación del medio ambiente, es importante evitar que escape este carbono almacenado. Además, el noventa por ciento de la deforestación es provocado por prácticas de agricultura no sostenida, convirtiéndose en una de las principales causas directas de la deforestación y la degradación de los bosques en muchos países del mundo. Al origen de esto se debe sumar la falta de conocimientos por parte de los agricultores sobre las consecuencias que acarrea la quema de bosques en zonas tropicales.

Una correcta gestión de los bosques puede ayudar a combatir el cambio climático mediante la repoblación forestal (plantar nuevos árboles) y reforestación (volver a plantar zonas deforestadas), además de evitar la tala indiscriminada de los bosques. Es decir, aprovechar los recursos es correcto siempre y cuando exista una conciencia de responsabilidad, en donde sumado al aprovechamiento replantamos aquellos recursos que la naturaleza nos brinda.

---

<sup>40</sup> Extraído de la página web: <http://www.wrm.org.uy/boletin/61/causas.html>, el día 25 de Septiembre 2008.

En efecto, con una gestión adecuada los bosques pueden suministrar bioenergía casi sin emitir gases de efecto invernadero a la atmósfera.

Por otro lado, se encuentra la problemática de la escasez del agua. Al respecto, la ordenación forestal sostenible es un factor clave para la gestión del recurso agua y el desarrollo de los recursos de las tierras altas en particular. Tanto los bosques naturales vírgenes como los bosques sujetos a una ordenación acertada producen en general agua de gran calidad.

Es importante tomar en cuenta, que la contribución más significativa de los bosques al agua para todos los seres vivos consiste en mantener una elevada calidad de esta. Ello se logra reduciendo al mínimo la erosión del suelo localmente, lo que disminuye los sedimentos en las masas de agua (humedales, estanques y lagos, arroyos y ríos), y atrapando o filtrando otros contaminantes del agua. El Perú cuenta con importantes recursos hídricos superficiales (lagos, lagunas, ríos, quebradas, manantiales, etc.), distribuidos en 159 unidades hidrográficas: 62 en la región hidrográfica del Pacífico, 84 en la región hidrográfica del Amazonas y 13 en la región hidrográfica del Titicaca (Fuente: Autoridad Nacional del Agua).

#### **4.2. IMPLICANCIAS DE LA DEFORESTACIÓN EN EL DESARROLLO DEL SECTOR FORESTAL**

Una de las mayores amenazas para la vida del hombre en la Tierra es la deforestación. Desnudar el planeta de sus bosques y de otros ecosistemas como de su suelo, tiene un efecto similar al de quemar la piel de un ser humano. Los bosques ayudan a mantener el equilibrio ecológico y la biodiversidad, limitan la erosión en las cuencas hidrográficas e influyen en las variaciones del tiempo y en el clima. Asimismo, abastecen a las comunidades

rurales de diversos productos, como la madera, alimentos, combustible, forrajes, fibras o fertilizantes orgánicos<sup>41</sup>.

América Latina presenta el más alto nivel de deforestación en el mundo: 7,5 millones de ha/año, a diferencia de 4,1 millones en África y 3,8 millones en Asia (En Keipi, Ed. 2000: 89) e incluso en los últimos 10 años en los estudios realizados por la FAO se obtiene las mismas conclusiones, donde América del Sur y África siguen teniendo la pérdida neta del bosque más elevada<sup>42</sup>. Cabe señalar, que otros países más pequeños presentan tasas más altas (tomando en cuenta su área geográfica con cobertura forestal) como es el caso de Costa Rica, El Salvador, Haití y Jamaica donde anualmente pierden un aproximado del 3% de su superficie forestal; y, Ecuador, Nicaragua, Honduras y Guatemala donde existe una pérdida anual del 2% aproximadamente

Kairi Keipe define a la deforestación en términos generales como la conversión de tierras forestales a otros usos. La conversión al uso agrícola incluye colonización y agricultura migratoria de pequeños productores. Otra forma de conversión agrícola es el de las plantaciones industriales en gran escala y los cultivos ilegales clandestinos. Además, señala que los cultivos ilegales clandestinos son causas menores de la deforestación (Keipe Ed. y otros 2000: 2); sin embargo, esta afirmación no encaja en el caso de Perú, ya que es un país que produce gran cantidad de hoja de coca y que en su mayoría es dirigido al comercio ilegal para lo cual los pobladores deforestan grandes extensiones de tierras. La problemática ha llegado a tal magnitud que los expertos en el tema sobre narcotráfico Jaime Antezana y Jaime García, señalaron que al año 2011 el Perú se puede convertir en el mayor productor de coca, si continua la tendencia de crecimiento del 4 al 5% al año, que se viene presentando

---

<sup>41</sup> <http://www.portalplanetasedna.com.ar/deforestacion.htm>

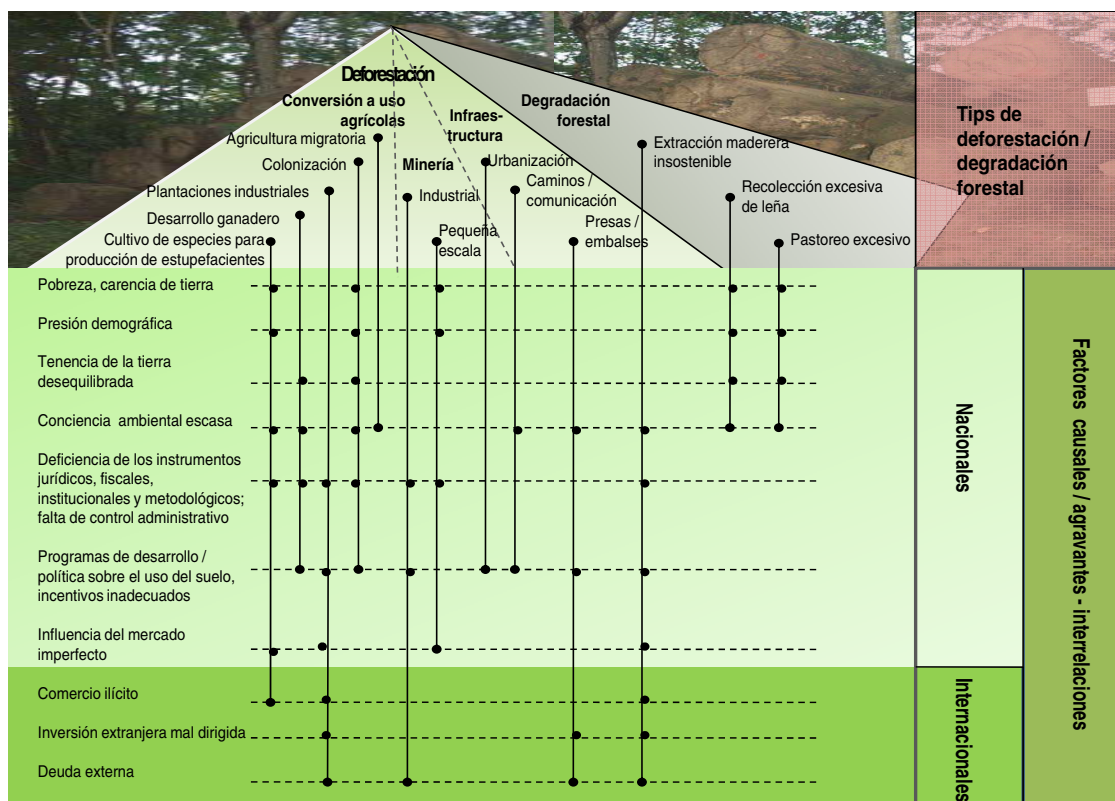
<sup>42</sup> Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010 (Principales Resultados). Extraído de la Página Web: <http://www.fao.org/forestry/static/data/fra2010/KeyFindings-es.pdf>, el 5 de abril 2010.

hasta el momento, lo que originaría superar Colombia, país vecino que es considerada el primer productor mundial de coca<sup>43</sup>.

En general, en América Latina son muchas las causas de la deforestación y es difícil medir el impacto específico de cada una. De manera compleja, el crecimiento demográfico y la pobreza es el factor que más comúnmente afecta las tasas de deforestación y su mayor impacto se observa en el asentamiento de sectores marginados de la población con ingresos económicos muy bajos.

En el siguiente cuadro se presenta los principales tipos de deforestación y degradación forestal y sus factores causales./

**Cuadro 07: Deforestación y degradación forestal: Tipos, factores e interrelaciones**



Fuente: Volmer, 1993 (En Keipi, Ed. 2000: 4).

<sup>43</sup> Diario La República. “Perú: primer productor de hoja de coca al 2011”. 17/08/2009. Página Web: <http://www.larepublica.pe/politica/17/08/2009/peru-primer-productor-de-coca-el-2011-o>

Como se puede observar las principales causas de la deforestación son: la colonización, la ganadería, la agricultura migratoria y la extracción de madera insostenible. En particular, la deforestación por ganadería y agricultura migratoria está en relación directa con la accesibilidad a los bosques; lo que significa que la construcción de carreteras sin planes de desarrollo que las justifiquen, resulta el medio por el cual se da inicio a complejos procesos de degradación y desertificación.

De acuerdo a la tasa de deforestación, a nivel mundial desaparecen aproximadamente 7,5 millones de hectáreas por año, esto es 0,8% de los bosques. En el caso de América Latina, México presenta los resultados más alarmantes pues llegó a tener una pérdida entre el 60 al 70% de sus hábitats forestales. Por otro lado, en América del Sur se estima una pérdida cerca del 20% de los hábitats forestales; es así, que solo en la región amazónica brasileña en la década de los 90 la FAO notificó una gran deforestación de 2,9 millones de hectáreas lo cual en 1996 se logró superar considerablemente esta cifra (En Keipi, Ed. 2000: 12). Sin embargo, las cifras de pérdidas no dejan de ser preocupantes a pesar de que los resultados de la evaluación de los recursos forestales a nivel mundial realizados por la FAO (FRA 2010) señala que en los últimos 10 años Brasil perdió una media de 2,6 millones de hectáreas de bosque frente a los 2,9 millones de hectáreas en los años 90<sup>44</sup>.

En el Perú, solo el 5.9% de los suelos del territorio nacional corresponde a tierras aptas para cultivos, mientras que un 80.1% es óptimo para el desarrollo de la producción forestal. No obstante esto, la atención que se le da al desarrollo de la agricultura y a todos los que viven de ella es inmensamente superior al trato para con el sector forestal dando lugar a que la principal causa de la deforestación en un 81.1% es la quema de madera por agricultores para convertir bosques en áreas descubiertas que puedan ser usadas para la producción

---

<sup>44</sup> FAO, Principales Resultados de la Evaluación de los Recursos Forestales a Nivel Mundial (FRA 2010). Extraído de la página web: <http://www.fao.org/news/story/es/item/40893/icode/>, el 6 de abril 2010.

agropecuaria<sup>45</sup>. Cabe señalar que Ucayali, considerada como la segunda región (después de Loreto) que cuenta la mayor fuente de recursos forestales es la vez una de las regiones con mayor deforestación por el cambio de usos de suelos; siendo la causa principal de esta, la gran migración de poblaciones de la sierra a la selva, a diferencia de Loreto que al ser una región que solo tiene vías de acceso aéreo y fluvial, es menor la migración de esta naturaleza.

De acuerdo a los resultados obtenidos en el año 2000, se estima que 9,5 millones de hectáreas ya han sido deforestadas a una tasa anual de 260 mil hectáreas<sup>46</sup>, lo que significa que 720 hectáreas son deforestadas diariamente. En 1995 de acuerdo a los datos del INRENA, la tasa anual de deforestación del bosque amazónico fue aún mayor llegando alcanzar 261,158 hectáreas/año.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y (CNUMAD) establece que la protección ambiental es una parte integrante de desarrollo, que debería tener como objetivo aliviar la pobreza y lograr un equilibrio entre la eficiencia económica y la sostenibilidad. Se reconoce internacionalmente que todos los bosques del planeta deben ser objeto de una ordenación sostenible, que garantice sus servicios y beneficios sociales, económicos y ecológicos.

La deforestación puede controlarse mediante la protección de los bosques existentes y la repoblación forestal donde se ha generado pérdidas. En cuanto al repoblamiento puede lograrse fomentando la regeneración natural o plantando nuevos árboles; sin embargo,

---

<sup>45</sup> BOSQUES DE PIEDRA. Instituto Peruano de Economía – IPE.  
[http://www.comexperu.org.pe/archivos%5Crevista%5Cmarzo09%5Canalisis\\_139.pdf](http://www.comexperu.org.pe/archivos%5Crevista%5Cmarzo09%5Canalisis_139.pdf)

<sup>46</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO), 2001. "La Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000". Las evaluaciones forestales mundiales se han llevado a cabo en la FAO desde 1948, es decir prácticamente desde que la FAO fue creada. El mandato de realizar estas evaluaciones obedece a los estatutos fundamentales de la FAO y al Comité de Montes (COFO). Los informes de las evaluaciones mundiales han sido publicados aproximadamente cada diez años. Recientemente se ha publicado las Principales Conclusiones de la Evaluación de los Recursos Forestales 2010, el cual también se está tomando en cuenta en esta investigación.



existe poca investigación sobre la regeneración natural en los diferentes tipos de bosques, dando preferencia a las plantaciones a pesar de que esto genera mayores costos pero a la vez los productos que pueden extraerse serán mucho más valiosos por haber sido previamente seleccionados lo que no necesariamente ocurre en los bosques naturales.

Otro tema también muy importante sobre la deforestación tropical es la cantidad de indígenas que se ven obligados a abandonar sus tierras por la cantidad de árboles que desaparecen en las zonas donde ellos viven. Un dato increíble es que cuando Colón descubrió América habían de 6 a 9 millones de indios en la región del Amazonas, ahora solo quedan 200.000 indígenas en esta región (Predes: 7).

Sobre los estados de deforestación en la región Ucayali, las áreas deforestadas se encuentran mayormente localizadas en zonas y bosques aledaños a la carretera Federico Basadre y de los ríos Aguaytía, San Alejandro y Ucayali. La tasa anual de deforestación en el Departamento de Ucayali es de casi 8000 ha/año y es el séptimo departamento con mayor deforestación. Entre los años 1990 y 2000, la tasa de crecimiento de la deforestación fue de 5.30 % anual, habiéndose deforestado más de 627,064 ha en todo el Departamento. La principal causa de deforestación en Ucayali, como en casi toda la Amazonía peruana, es el cambio de uso de los bosques para dedicarlos a agricultura y ganadería, mediante prácticas de tumba, rozo y quema. Debido a estas prácticas, en futuro estas áreas agrícolas pierden su fertilidad natural y son abandonadas y, por un proceso natural, son cubiertas por purmas o vegetación secundaria sin valor económico, degradándose progresivamente.

### **4.3. EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DEL SECTOR FORESTAL**

#### **4.3.1. El Manejo de los Bosques en América Latina**

Para el Banco Mundial el manejo forestal sostenible es “la utilización controlada del recurso para producir beneficios maderables y no maderables a perpetuidad, con los objetivos básicos de mantener la cubierta forestal en el largo plazo y áreas de reserva apropiadas para la protección de la biodiversidad y otros propósitos ecológicos” (Johnson y Cabarle: 1993)

Los bosques tropicales a nivel mundial, ocupan el 7% de la superficie terrestre del planeta y en América Latina y el Caribe radica la cuarta parte de estos bosques y a la vez comprende la mitad de bosques y selvas tropicales del mundo (Keipi, Ed. y otros 2000: 2).

Indiscutiblemente, los bosques naturales de América Latina constituyen un valioso recurso económico y ambiental. Gran parte de los países de la región, como los países que conforman la Amazonía<sup>47</sup>, poseen valiosos recursos forestales que deben ser manejados de manera sostenible no solo por su gran potencial, sino además por los beneficios ambientales que generan para el mundo entero.

Sin duda existe un gran potencial forestal en América Latina; sin embargo, el aprovechamiento y manejo adecuado de los bosques naturales no ha logrado muchos avances, pues su práctica es aún joven, es así que las escuelas de silvicultura más antiguas en América Latina son de la década de 1950, pero la mayoría surgió a partir de mediados de los años sesenta e incluso después (Dourojeanni 1986: 29).

---

<sup>47</sup> La Amazonía o Selva Amazónica es la selva tropical más extensa del mundo y se considera que su extensión llega a los 6'000,000 de Km<sup>2</sup> repartidos entre ocho países sudamericanos: Brasil y Perú, que poseen la mayor extensión de la Amazonía seguidos por Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Venezuela y la Guayana Francesa que forma parte de la Región Ultramar de la Unión Europea. (Información extraída de:

[http://es.wikipedia.org/wiki/Selva\\_amaz%C3%B3nica](http://es.wikipedia.org/wiki/Selva_amaz%C3%B3nica), el 14 de marzo 2010).

Por el contrario, las plantaciones forestales han obtenido resultados exitosos, especialmente en Chile, Brasil y Venezuela.

En cuanto al manejo de los bosques tropicales mixtos son pocos los intentos que se han realizado y sus logros han sido temporales, que tarde o temprano terminaron fracasando y la mayoría de ellas porque después de una o dos décadas han terminado aparentemente abandonadas. Entre los proyectos más ambiciosos que se desarrollaron tenemos el de Tapajoz en Brasil, Ticoporo en Venezuela, Iparia y Von Humboldt en Perú, todos ellos con la cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) entre otros. Sin embargo, hoy todos estos proyectos han sido abandonados y algunos de estos bosques han sido completamente talados o degradados, con la excepción de un fragmento del bosque nacional Ticoporo en Venezuela (Keipi, Ed. y otros 2000: 89).

A diferencia de las diversas iniciativas de manejo forestal para la producción maderera que han fracasado con el tiempo, el manejo de áreas naturales protegidas en bosques naturales de América Latina ha logrado un éxito que ha permitido que el continente cuente con un sistema impresionante de ecosistemas forestales protegidos (Keipi, Ed. y otros 2000: 91).

Por otro lado, en cuanto al manejo de bosques sobre extracción de productos no maderables en América Latina se han creado diversas reservas extractivas especialmente en Brasil, donde hay más de 2,4 millones de hectáreas bajo ese régimen. Al inicio se creyó que ésta estrategia podía ser una alternativa de solución para la protección de bosques sin embargo terminaron fracasando y una de las principales razones es la poca rentabilidad que se obtiene, pues a pesar de que en Brasil aún se sigue extrayendo látex, nueces, cientos de frutas, resinas, gomas,

aceites y otros productos no maderables, el estándar de vida se mantiene en la línea de pobreza. Cabe señalar, que a pesar de que esta alternativa de manejo no alcanza sus fines, los bosques en estas áreas se hallan mejor protegidas que los bosques que no tienen restricciones de uso.

Frente a las diversas alternativas de manejo que se ha intentado y que finalmente muchos de ellos han fracasado, el resultado que se obtiene es que a pesar del gran potencial de bosques que presenta América Latina, en el aspecto económico la balanza comercial y las divisas son deficientes. Sin embargo, Brasil y Chile<sup>48</sup> son la excepción de esta dinámica, ya que sus productos forestales significan importantes generadores de divisas y representan aproximadamente el 8,5% y 14,7%, respectivamente, del total exportado por estos países. Asimismo, Bolivia viene aplicando políticas que han permitido mejorar el valor de las exportaciones frente a las importaciones de productos forestales y maderas, habiendo alcanzado en 1996 a representar el 22% del total exportado (Barrantes, Ed. y otros 2005: 476).

En el caso de Bolivia, los cambios se originaron con la modificación de su normativa en 1997 con bases para que el sector forestal se convierta en el sector productivo de la economía boliviana, dado el carácter de sostenibilidad que le otorgan el funcionamiento orgánico e independiente de la institucionalidad, la democratización del acceso a los recursos del bosque de los actores tradicionales y nuevos, la legalización y formalización de éstos, así como la aplicación de instrumentos técnicos para el aprovechamiento del bosque. Sin embargo, al año 2005 aún tenía pendiente la descentralización de la gestión del ámbito nacional hacia las instancias departamentales. (Barrantes Ed. y otros 2005: 180).

---

<sup>48</sup> Es necesario señalar, que la generación de divisas en Chile por productos forestales es resultado de plantaciones por lo que la madera y demás productos que puedan extraerse son mucho más valiosos que la mayoría de productos extraídos de bosques naturales, pues existe previamente la selección de la especie que se desea producir.

#### **4.3.2. El Manejo de los Bosques en el Perú y la Región Ucayali**

El Perú es el segundo país en América del Sur y el noveno a nivel mundial, con mayor cobertura forestal<sup>49</sup>, ya que cuenta con una superficie que supera los 70 millones de hectáreas de bosques y más del 90% de estos se encuentran en la región selva (Barrantes Ed. y otros 2005: 453). La riqueza forestal del Perú es ampliamente conocida, más de las dos terceras partes de su territorio están constituidas por bosques tropicales con potencial para la producción forestal permanente.

Sin embargo, a pesar del gran potencial forestal, la Amazonía peruana enfrenta una gran paradoja: posee una de las biodiversidades más ricas del planeta, pero a la vez presenta los niveles de pobreza más dramáticos del Perú. Esto nos muestra que la prosperidad de una región o un país no necesariamente es el resultado de la abundancia de los recursos naturales.

Tal como lo señala la Estrategia Nacional Forestal al 2021 (ENF 2002: 39), nuestro país posee una reserva forestal de 78.8 millones de has., de las cuales 8.7 millones se ubican en el departamento de Ucayali; sin embargo, a la fecha no se puede precisar que estas cifras son exactas o medianamente cercanas ya que la tala ilegal, la quema de bosques desmedida y otras causas de deforestación viene reduciendo diariamente ese gran potencial de bosques. Existen más de 9 millones de hectáreas deforestadas a nivel nacional, alcanzando una superficie territorial mayor a la extensión de bosques que presenta Ucayali.

Antes de ser promulgada la normativa vigente, nuestros bosques eran manejados bajo políticas forestales erradas y con imposición de una ideología extractivista que

---

<sup>49</sup> Camborda Vejarano, Rasul. Exposición “Los Bosques y su Aprovechamiento Sostenible”. Marzo, 2006. Fuente: FAO, 2001.

originó una gran deforestación la deficiencia del sector forestal en su aporte a la economía nacional.

Las políticas que promovieron la colonización de la Amazonía sin considerar la fragilidad del ecosistema estuvieron enfocadas a la expansión de la actividad agraria sin considerar las características y fines de sus suelos. A ello, añadir la inexistencia de financiamientos para la actividad forestal, la débil institucionalidad y un alto índice de corrupción. La legislación forestal, vigente entre los años 1975 al 2000, facilitó las prácticas de habilitación y enganche en desmedro de las poblaciones más pobres.

Sin duda, conforme se ha dado los cambios de gobierno, se observa mayor esfuerzos y avances para el desarrollo del sector forestal; sin embargo, todavía existe vacíos y deficiencias para lograr una regularización normativa que nos conlleve al manejo adecuado de nuestros recursos forestales y el respeto a los derechos de aquellas poblaciones que dependen del bosques y sus recursos para su subsistencia. Aún no se logra comprender la dinámica y heterogeneidad de nuestra selva peruana, sus costumbres, su población y sus recursos.

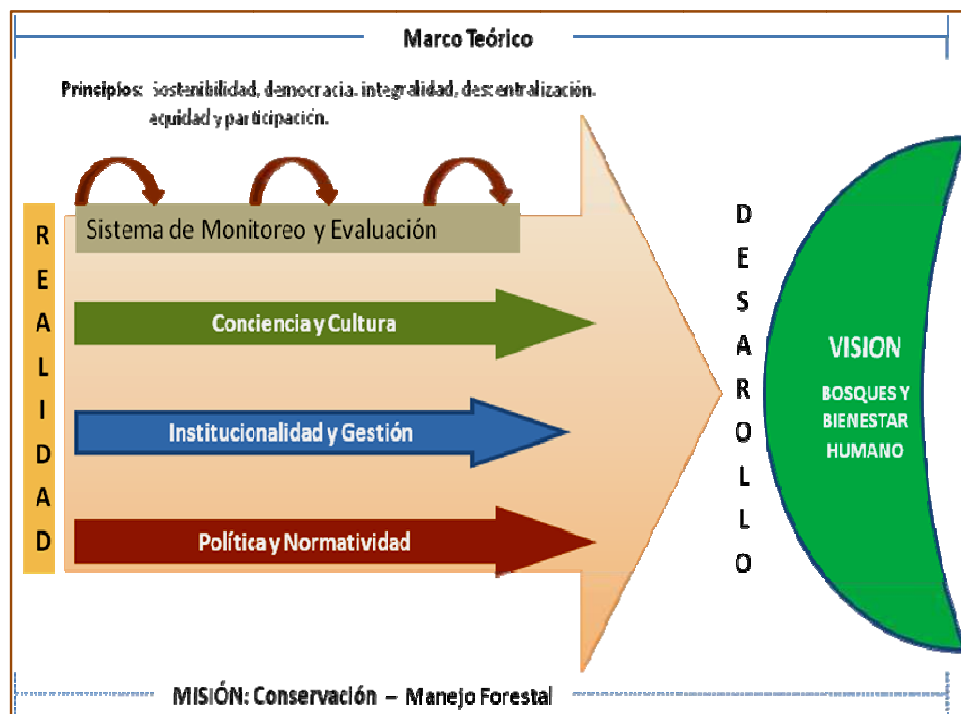
La actual legislación puesta en vigencia desde el año 2000 acompañada de una economía de libre mercado, establece una nueva modalidad de aprovechamiento de los recursos bajo el régimen de concesiones forestales a ser aprovechadas mediante planes de manejo (ENF 2002: 38). Sin embargo, conforme se ha ido aplicando la normativa y sufriendo diversas modificaciones, aún este nuevo sistema de aprovechamiento tiene muchos aspectos por mejorar a fin de contribuir a mejorar el manejo de los bosques y por tanto el desarrollo de aquellas poblaciones amazónicas que viven de la tierra y los recursos que les brinda sus tierras.

Desde la promulgación de la actual legislación, se viene realizando varios esfuerzos para encontrar las mejores estrategias y mecanismos para el manejo y gestión de los

bosques; sin embargo, hasta el 2009 no se logró afinar el objetivo y trazar las acciones para definir las metas en común. La Estrategia Nacional Forestal 2002-2021 y el Plan Nacional de Reforestación 2005-2024 han sido unos de los tantos documentos de gestión, aprobada oficialmente durante el gobierno de Alejandro Toledo que han fracasado en su intento por contribuir a mejorar el manejo, gestión y protección de los bosques de nuestro país.

El siguiente gráfico presenta la organización espacial de la concepción de la ENF, sus partes y componentes. El contraste permanente de la realidad con los principios y fundamentos propuestos, enriquece el análisis de lo teórico con lo práctico, permitiendo con el tiempo una mejor aproximación al marco teórico de la ENF en el Perú (ENF 2002-2021: 28)

**Cuadro 08: ESTRATEGIA NACIONAL FORESTAL**



Fuente: Estrategia Nacional Forestal al 2021

Por otro lado, es necesario señalar que los recursos forestales son los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras que tengan un uso mayor de producción

y protección forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional. De estos ecosistemas forestales podemos obtener productos forestales, que son todos los componentes aprovechables de la flora, silvestre y cultivada, extraída del bosque.

Los recursos forestales mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional. Por esto, no pueden (ni deben) ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación.

Mediante la Ley 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre se inició un proceso de ordenamiento de la superficie forestal del país, para lo cual se establecieron seis grandes categorías de acuerdo con una zonificación económico-ecológica. Dichas categorías se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 09: Ordenamiento de la Superficie Forestal del Perú**

➤ Bosques de Producción:
✓ Bosques de Producción Permanente.
✓ Bosques de Producción en Reserva.
➤ Bosques para aprovechamiento futuro:
✓ Plantaciones forestales
✓ Bosques secundarios
✓ Áreas de recuperación forestal
➤ Bosque en tierras de protección.
➤ Áreas Naturales Protegidas
➤ Bosques en comunidades nativas y campesinas.
➤ Bosques locales.

Fuente: Ley 27308 – Ley de Forestal y de Fauna Silvestre.

Esta categorización tiene la intención de lograr un adecuado equilibrio entre las áreas que pueden ser destinadas a una explotación forestal (maderable y no maderable) y las porciones de bosques que, por su fragilidad, deberán permanecer bajo protección o conservarse como muestras representativas de biodiversidad (como santuarios o



con otros fines históricos, culturales o recreativos). Asimismo, un importante porcentaje de la superficie forestal asegurará la identidad y las opciones de las comunidades nativas y otras formas asociativas de las poblaciones rurales (En Barrantes Ed. y otros 2005: 464).

En el 2001 se realizó un estudio, donde se calculó que cerca de 46 millones de hectáreas del territorio nacional, tienen capacidad para la producción permanente de productos maderables, y en el marco de la legislación vigente, se crearon 24.586.458 hectáreas de Bosques de Producción Permanente (BPP)<sup>50</sup> con fines maderables, con lo cual se mantienen más de 20 millones de hectáreas como Bosques de Producción en Reserva (En Barrantes Ed. y otros 2005: 465).

#### **4.4. APOORTE ECONÓMICO DEL SECTOR FORESTAL EN LA REGIÓN UCAYALI**

La importancia de una actividad económica se ve reflejada en su participación en el Producto Bruto Interno – PBI. En América Latina, con la excepción de Brasil y Chile, la contribución del sector forestal al PBI en los países de América Latina ha sido poco significativa y Perú no escapa de esta realidad. Esto se debe a la falta de impulso de la industria maderera; y, además de aspectos no considerados como aporte económico al PBI, que forman parte de la actividad como: la protección de la infraestructura económica y social, los servicios ambientales, la extracción de leña para uso local, los servicios turísticos en las áreas naturales protegidas y el valor de otros productos forestales no maderables como las divisas por la exportación del Camu Camu, aceite

---

<sup>50</sup> El artículo 8º de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, señala que los Bosques de Producción Permanente “son áreas con bosques naturales primarios que mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de la madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre a propuesta de la Autoridad Forestal”.

de Ungurahui, palmito, entre otros. Si se agregara estos valores, la contribución del sector forestal sería más significativa al PBI (Barrantes Ed. y otros 2005: 474).

La participación del sector forestal en las exportaciones no tradicionales de madera se ha incrementado significativamente durante el período comprendido entre 1996-2004, en el cual presentó un crecimiento promedio anual del 23%. De un total de 195 especies maderables identificadas, las 14 más importantes representan el 87,3% de la producción nacional.

La actividad productiva forestal maderable, es medida generalmente como la producción de madera transformada; sin embargo, la madera aserrada participa con aproximadamente el 79% sobre el total de exportaciones en éste rubro, lo que evidencia el carácter primario del sector forestal en nuestro país. A esto índices se suma además que, de las 2500 especies de maderas existentes solo se aprovecha un aproximado de 80, lo que nos muestra que el potencial de los bosques es aún desperdiciado.

Se estima que Ucayali tiene un potencial de 5'895,300 millones de has de bosques con aptitud forestal maderable, con un volumen de producción en el momento de madurez de las plantaciones de 713,5 millones de m<sup>3</sup>, las especies forestales que predominan en estos bosques sobrepasan las 2,000, extrayéndose en la actualidad solamente alrededor de 50 especies forestales. La explotación actual de madera se realiza bajo el marco legal vigente cuya aplicación y regulación está a cargo del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

Hasta diciembre del 2003, se otorgaron 5 millones de has de bosques en concesión en las regiones de Madre de Dios, Huánuco, Ucayali y San Martín. En Ucayali hasta diciembre del 2004, se han otorgado por concurso público 176 concesiones forestales, para extracción de madera rolliza que abarcan.

ARCE, J. (2006) pone de relevancia el largo período de formulación de la Ley 27308 y considera los siguientes aspectos innovadores contenidos en ella:

- Ordenamiento forestal. Se establecen categorías y subcategorías de ordenamiento para el Patrimonio Forestal de la Nación.
- Manejo forestal. Considera tres modalidades de aprovechamiento forestal (contratos de concesión forestal, permisos forestales y autorizaciones)
- Acceso a las concesiones forestales. Mediante subastas y concursos públicos (actualmente existen 584 concesiones – 7 589 205 ha – en 5 departamentos del país).
- Sistema de incentivos. Contempla dos casos de beneficio en la reducción del pago por derecho de aprovechamiento: la adición de valor agregado in-situ y la certificación forestal voluntaria.
- Institucionalidad forestal. La ley contempla la creación de organismos supervisores y consultivos.

Coincide con esta afirmación la Universidad del Pacífico (2004), y refiere que la Ley 27308 dio lugar a un nuevo arreglo institucional para el sector. En el nuevo contexto institucional, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, obtuvo un rol central en el diseño y coordinación de la política forestal. Se creó el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE) y cabe precisar que se ha implementado el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR) — pero no adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros como estuvo estipulado, sino al INRENA—, cuyas funciones principales son la supervisión y el control del cumplimiento de los contratos de concesión forestal.

**Cuadro 10: Tipo de concesiones forestales y formas de otorgamiento en el Perú**

Fuente: Proinversión (2005)

La industria extractiva es desarrollada principalmente por extractores forestales que operan, básicamente de dos formas, manual o semi-mecanizada; cabe mencionar que muchos de ellos combinan esta actividad con la agricultura. El ciclo de lluvias en el Departamento de amazónica regula la actividad extractiva, y en lo que concierne al transporte es tanto fluvial como por vía terrestre. Las actividades extractivas suelen realizarse independientemente de las que se relacionan con el sector de transformación. Esta industria, en la Amazonía, se concentra mayormente en las regiones Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

#### **4.4.1. Estadísticas sobre el Potencial Forestal en Ucayali**

A partir de la década de los noventa, el Perú inició una nueva y mejor etapa de crecimiento económico. Sólo en el año 1998 se observa un decrecimiento, así como un período de leves incrementos entre 1999-2001. Pero a partir del año 2002 el crecimiento se acentúa, logrando los extraordinarios niveles de crecimiento actuales. En el año 2007, el crecimiento alcanzó el 8.98%, coronando 78 meses de crecimiento consecutivo (contabilizados desde Julio de 2001 hasta Diciembre de ése año). Este crecimiento ha sido impulsado principalmente por una mayor demanda interna (promovida mayormente por la mayor inversión privada, especialmente en el sector minería e hidrocarburos, así como el consumo privado) asociada a la estabilidad macroeconómica, al crecimiento del empleo y a la mayor confianza del consumidor. Como se puede apreciar en el gráfico 5 (2007), la inversión en el sector minería e hidrocarburos impulsa el crecimiento económico, puesto que alcanza el 34%, seguido por el de manufactura (24.6%), transporte y telecomunicaciones (13.4%), comercio (10.3 %), electricidad – agua y gas (6.5 %), pesca (4.7 %), agropecuario (3.5%, donde se incluye el sector forestal), construcción (2 %) y servicios (1 %).

El Perú cuenta con tres regiones amazónicas que representan el 89,6% del total de la superficie productora de madera, exclusivamente de bosque natural, a nivel nacional, las cuales son: Loreto, 59 %; Ucayali, 16.7% y Madre de Dios, 13.9%.

Se estima que el sector forestal la región Ucayali tiene un potencial de 5,89 millones hectáreas de tierra con aptitud forestal, con un posible volumen de producción, habiendo obtenido la madurez de las plantaciones, de 713,5 millones de m<sup>3</sup> con más de 300 especies vegetales. Las especies que predominan en los bosques de la región

Ucayali son mayores a 2000 especies de las cuales se extraen un promedio de 28 especies forestales<sup>51</sup>.

En cuanto a concesiones, en Ucayali hasta diciembre del 2004, se han otorgado por concurso público 176 concesiones forestales, para extracción de madera rolliza que abarcan una superficie de 2'945,918 has, que representa el 58% de las concesiones otorgadas a nivel nacional excluyendo Loreto. En Comunidades Nativas se han otorgado permisos para extraer madera en 160,438 has y en predios agrícolas para 2,568 hectáreas.

La extracción de madera rolliza en el año 2002 fue de 225,556 m<sup>3</sup>, siendo el 12% menos que la producción del año 2001. Al año 2004 fue de 301,607 m<sup>3</sup> significando un incremento de 13% respecto al volumen del año 2003 que fue de 261,376 m<sup>3</sup>, siendo las especies de mayor producción la Lupuna Blanca con 51,705 m<sup>3</sup>, seguido de la Capirona con 27,686 m<sup>3</sup> y Tornillo con 24,581 m<sup>3</sup>. Las especies que permanecieron con mayor producción durante los últimos tres años por orden de importancia son Lupuna Blanca, Capirona, Tornillo, Cumala, Cedro, Copaiba, Shihuhuaco, Quinilla, Caoba, Cahimbo, Mohena; cuya producción fluctúa entre 6,000 y 27,00 m<sup>3</sup> anual. La capacidad operativa media instalada se encuentra entre 200,000 y 300,000 pies tablares/mes, se estima que el 95% de las actividades económicas directas e indirectas de la región giran alrededor de este negocio.

En la extracción del recurso forestal en el escenario regional, prevalece el interés de aprovechamiento del recurso forestal por parte de los concesionarios forestales, parceleros e incluso habitantes de Comunidades Nativas, los cuales tienen una visión cortoplacista y depredadora del recurso forestal, llevándolos a tener una conducta extractivista destructora. Realizan la explotación, sin un ordenamiento previo y sin

---

<sup>51</sup> Plan Estratégico Institucional del Gobierno Regional de Ucayali 2007-2011..

planes de manejo forestal que garanticen la ocupación y reposición ordenada del bosque, aún cuando la Ley Forestal lo exige, a través del Plan General de Manejo Forestal y es compromiso del concesionario forestal desde el momento de la firma del contrato de concesión.

La aplicación de este compromiso y a través de ella la presencia del Estado en su rol normativo, para muchos empresarios e incluso pobladores y comuneros significa un mecanismo de represión y control, esto lleva a que en la práctica se derive a una exigencia fiscalizadora y de control, desviándose de los roles de promoción, apoyo y asesoramiento que le corresponde desde su finalidad.

La región recepciona numerosas entidades públicas y privadas, involucradas en el tema forestal (FONDEBOSQUE, PRONATURALEZA, WWF, CITE MADERA, INRENA, PROMPEX, ADEX, entre otras) quienes llegan cada vez con una creciente voluntad de gestionar la conservación y uso sostenible del recurso forestal madera, sin embargo aportan muy poco, existe una desarticulación institucional desde el interés de cada uno de ellos, a esto se suma la informalidad que ha crecido alrededor del negocio de la madera y en el que no sólo están involucrados pequeños extractores y comuneros que no tienen un contrato con el estado o la formalidad exigida para la extracción, sino también el empresario maderero que extrae, habilita y comercializa especies prohibidas por el INRENA o por la modalidad inadecuada de aserrío que realiza.

Por otro lado, la sociedad civil y el mismo Estado que no supervisa el trato al contingente de mano de obra no calificada que labora en las actividades de extracción sin las medidas de seguridad laboral, alimentación adecuada, beneficios por tiempo de servicios, seguro de salud, entre otras particularidades que impone el empresario maderero al contratar personal.

La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, conjuntamente con la Cámara Nacional Forestal y la Organización Internacional de Maderas Tropicales – ITTO; realizaron un proyecto denominado “Fortalecimiento de la cadena productiva de la madera proveniente de concesiones forestales y otros bosques bajo manejo forestal”, el mismo que consistió en una cartilla de información sobre los precios de los diferentes productos de madera procedentes de las principales ciudades de los corredores económico-viales Centro y Sur del país. Asimismo, detalla información sobre precios de servicios que se presta para las diferentes actividades del sector maderero en la Región Ucayali. El estudio fue realizado en base a la información al año 2009, encontrándose al 15 de diciembre de 2009 el cambio del dólar en S/. 2.871 la compra y S/. 2.874 la venta. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

**Cuadro 11: Costo de madera en trozas al 2009**

<b>Trozas - Pucallpa, diciembre 2009</b>		
<b>Especie</b>	<b>Nombre científico</b>	<b>Precio*(S/. / pt)</b>
Aguano masha		1.00 - 1.10
Cachimbo	<i>Lecythidaceae</i>	0.80
Catahua	<i>Hura crepitans</i>	0.60
Copaiba	<i>Copaifera</i> sp.	0.80
Cumala	<i>Myristicaceae</i>	0.70
Estoraque	<i>Myroxylon balsamum</i>	1.30 - 1.60
Huimba	<i>Ceiba samauma</i>	0.95
Lupuna	<i>Ceiba pentandra</i>	0.75 - 0.80
Marupa	<i>Simarouba amara</i>	0.60
Mashonaste		0.80
Quillobordón amarillo	<i>Aspidosperma vargasii</i>	0.90
Requia	<i>Meliaceae</i>	1.00
Shihuahuaco	<i>Dipteryx</i> sp.	1.50
Tahuarí	<i>Tabebuia</i> sp.	1.30
Tornillo	<i>Cedrelinga cateniformis</i>	1.20
Yacushapana	<i>Terminalia oblonga</i>	0.70

\* Exonerado de IGV.

Fuente: Elaborado por: CNF-ITTO-DGFFS (2009)



**Cuadro 12: Costo de madera aserrada larga comercial al 2009**

<b>Madera aserrada larga comercial - Pucallpa, diciembre 2009</b>		
<b>Especie</b>	<b>Nombre científico</b>	<b>Precio* (S/. / pt)</b>
Cachimbo	Lecythidaceae	1.20
Capirona	<i>Calycophyllum spruceanum</i>	1.20
Catahua	<i>Hura crepitans</i>	0.95
Copaiba	<i>Copaifera</i> sp.	1.30 -1.35
Cumala	Myristicaceae	1.10 - 1.20
Huayruro	<i>Ormosia</i> sp.	1.80
Huimba	<i>Ceiba samauma</i>	1.20
Ishpingo	<i>Amburana cearensis</i>	3.50
Marupa	<i>Simarouba amara</i>	1.00
Moena amarilla	Lauraceae	2.60
Requia	Meliaceae	1.25 - 1.30
Tornillo	<i>Cedrelinga cateniformis</i>	2.20 - 2.60
Yacushapana	<i>Terminalia oblonga</i>	1.00

\* Exonerado de IGV.

Fuente: Elaborado por: CNF-ITTO-DGFFS (2009)

**Cuadro 13: Costo de madera aserrada corta al 2009**

<b>Madera aserrada corta - Pucallpa, diciembre 2009</b>		
<b>Especie</b>	<b>Nombre científico</b>	<b>Precio* (S/. / pt)</b>
Cachimbo	Lecythidaceae	0.60 - 0.65
Capirona	<i>Calycophyllum spruceanum</i>	0.60
Catahua	<i>Hura crepitans</i>	0.45
Copaiba	<i>Copaifera</i> sp.	0.70
Cumala	Myristicaceae	0.50 - 0.60
Huayruro	<i>Ormosia</i> sp.	0.90
Huimba	<i>Ceiba samauma</i>	0.60 - 0.65
Ishpingo	<i>Amburana cearensis</i>	1.60
Marupa	<i>Simarouba amara</i>	0.50
Moena amarilla	Lauraceae	1.20
Pashaco		0.40
Requia	Meliaceae	0.60 - 0.70
Tornillo	<i>Cedrelinga cateniformis</i>	1.10 - 1.20
Yacushapana	<i>Terminalia oblonga</i>	0.50

\* Exonerado de IGV.

Fuente: Elaborado por: CNF-ITTO-DGFFS (2009)

#### **4.4.2. Análisis de Índices de Desarrollo Humano en la Región Ucayali**

De acuerdo al IDH<sup>52</sup>, medido por el PNUD, el Perú es considerado un país de desarrollo humano medio; sin dejar de considerar que algunas de sus regiones reflejan los índices más bajos de desarrollo humano. Estas cifras muestran elocuentes y dramáticas variaciones dependiendo del Departamento de que se trate. Adicionalmente, PNUD (2003) refiere que la población peruana está distribuida en lugares con disponibilidad de agua y de otros recursos favorables a la vida humana, pero con una alta diferencia de distribución (Costa: 52% de la población; Sierra: 35% y Selva: 13%).

La ocupación humana en la Región Ucayali tiene dos etapas bien diferenciadas: la protagonizada por los pueblos indígenas amazónicos, cuyo impacto en el ecosistema fue mínimo, y aquella protagonizada por la inmigración, que ha sido particularmente intensa en los últimos dos siglos. La ocupación del espacio amazónico ha guardado una relación directa con las intervenciones extractivistas que se ha dado en los diferentes gobiernos y sus políticas impuestas, de acuerdo a las demandas del mercado nacional e internacional, constituyéndose olas extractivas o también denominados “booms”, teniendo como resultado la extracción desmedida de los recursos naturales y la colonización con fines agrícolas. Destaca, en éste sentido, lo manifestado por OVERMARS, R. (2005) quien, aludiendo a otras fuentes que no identifica, señala que en el Departamento de amazónica aproximadamente 250 mil personas viven de la actividad forestal; esto podría ser un indicio sobre la real dimensión de la importancia de la actividad forestal para esta Departamento de. GARCÍA, J. (2002) confirma que la Amazonía peruana confronta una paradoja: posee

---

<sup>52</sup> El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador que permite medir los avances de una sociedad en materia de desarrollo humano. Como indicadores de estas dimensiones se toman en cuenta la esperanza de vida al nacer, las tasas de alfabetización y matrícula escolar, y el PBI per cápita.

una de las biodiversidades más ricas del planeta, pero al mismo tiempo exhibe parte de los niveles de pobreza más dramáticos del Perú. Emerge, así, la tesis de que la prosperidad de un Departamento o de un país no necesariamente es resultado inevitable de la abundancia de los recursos naturales.

A nivel nacional, entre 1990 al año 2000, el porcentaje de la población en situación de pobreza fue de 57,4% en 1991 a 54,1% en el año 2000, lo que demuestra que durante esta década los índices de pobreza no disminuyeron considerablemente. Mas cabe señalar, que en los resultados obtenidos sobre Índice de Desarrollo Humano se aprecian mejoras en los últimos diez años. Así, la esperanza de vida pasó de 64 a 69 años; la tasa de analfabetismo disminuyó de 11% a 10% y el número de años de estudio pasó de siete a casi nueve años (Barrantes Ed. y otros 2005: 460).

La población del Ucayali es muy joven, el 48 % tiene menos de 20 años de edad y el 79 % está por debajo de los 40 años sin embargo, el nivel educativo es crítico. En el año 2005 la población “sin nivel educativo” fue de 11 % (40,215 personas), superior a años anteriores. El Analfabetismo continúa siendo un problema especialmente alto en la provincia de Atalaya (23%) Purús (18.7%), Padre Abad (10%). En la provincia de Coronel Portillo la tasa es más baja (2.7%).

En el aspecto de salud, Ucayali presenta indicadores negativos para su desarrollo. De acuerdo al GOREU (2007), la tasa de natalidad es de 14.37/ 1000 habitantes, la tasa global de fecundidad es de 5.67 hijos/ mujer, la tasa bruta de mortalidad general es de 3.14/ 1000 habitantes, la tasa de mortalidad infantil es de 25.07/1000 nacidos vivos y el promedio de vida al nacer es 67.3 años. En Ucayali existe una reducida cobertura en la calidad del servicio de salud, hay carencia de personal especializado, falta de infraestructura y equipamiento adecuado en los establecimientos de salud (especialmente en las zonas rurales), deficiente salud ambiental, alta prevalencia de

enfermedades transmisibles é incremento de las no transmisibles, elevada desnutrición infantil y materna, elevada mortalidad infantil y materna, reducida cobertura y aumento de la exclusión. En esta Departamento de solo se cuenta con 02 hospitales, el Hospital Regional de Pucallpa y el Hospital de Apoyo N° 02 de Yarinacocha.

El INEI (2008), reporta que en esta Departamento de, al año 2007, el 45% de la población es pobre. Esta Departamento de es el duodécimo departamento más pobre del país. A nivel de país la pobreza es de 39.3 %. El Fondo de Compensación y Desarrollo del Estado (FONCODES), en el año 2000, informó que Ucayali tenía un nivel de pobreza del 44.4% y era el octavo departamento más pobre del país (citado por GTCI Camisea, 2007). Asimismo, el INEI reportó para el año 2005, que el 38,7 % de la población de Ucayali se encontraba en situación de pobreza (tenían 3 Necesidades Básicas Insatisfechas).

Se considera que el sector forestal es una fuente importante de empleo en los países con abundantes recursos e industrias forestales el caso; por ejemplo, de Brasil que tiene en la región amazónica aproximadamente 1,2 millones de personas empleadas directamente en actividades forestales, y adicionalmente 2 millones de personas están empleadas en actividades indirectas, lo que constituye el 4% de la fuerza laboral y en el caso de Ecuador, se calcula que la industria forestal primaria emplea unas 8 mil personas.

El Perú no cuenta con cifras oficiales respecto al nivel de empleo en la actividad forestal, pero algunas fuentes señalan que en la región amazónica aproximadamente 250 mil personas viven de esta actividad (Razetto 1999: 27).

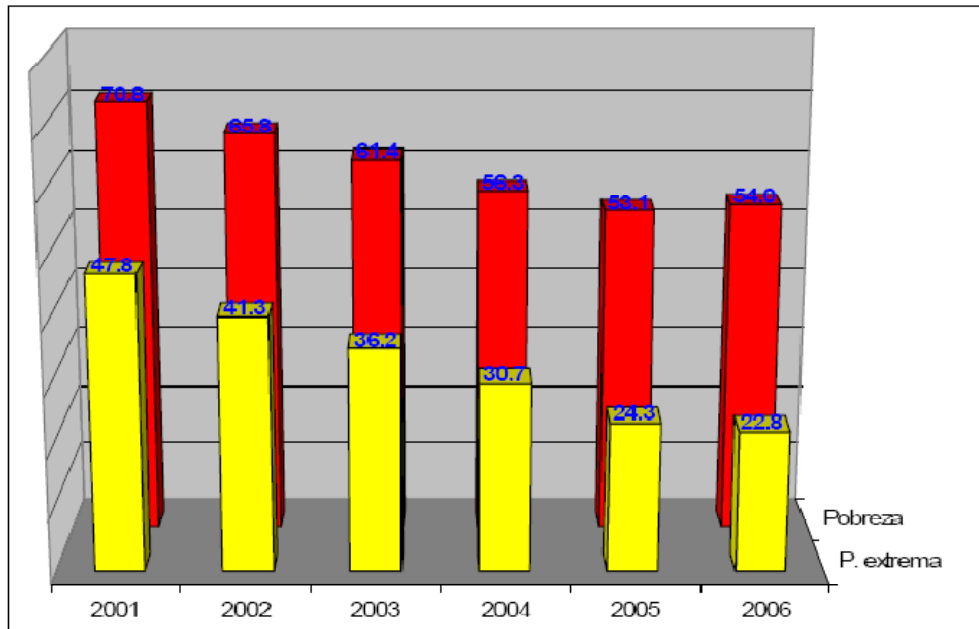
El estado de pobreza total se mide de acuerdo al nivel de gasto insuficiente para adquirir una canasta básica de consumo (compuesta por alimentos y no alimentos) y,

en situación de pobreza extrema, cuando el nivel de gasto per cápita es inferior al costo de la canasta básica de alimentos.

El INEI es la entidad pública en el Perú, encargada de la medición de la pobreza total y la pobreza extrema. En ese sentido, como se puede apreciar en el gráfico que se muestra líneas abajo, tanto la pobreza como la pobreza extrema han tenido un franco proceso de descenso en el Departamento de Ucayali. Destaca la performance de la pobreza extrema, la cual ha descendido en 25 puntos porcentuales en contraposición a la pobreza total, la cual lo ha hecho en casi 17 puntos. Asimismo, la diferencia existente entre pobreza total y pobreza extrema en el año 2001 alcanzó 23 puntos porcentuales y, en el 2006, asciende a 31 puntos, ampliando de ése modo la diferencia existente.

En la evolución mostrada, se puede percibir un mayor ritmo de decrecimiento de ambos tipos de pobreza en el período 2001 – 2004; sin embargo, hacia los años 2005 y 2006, si bien el decrecimiento continúa, el ritmo es mucho menor.

Gráfico xxx: Evolución de la Pobreza en el Departamento de Ucayali (2001-2006)



#### **4.4.3. Importancia de la Zonificación Ecológica Económica**

La zonificación ecológica y económica parten desde una mirada horizontal del territorio y con un paradigma claro: la zonificación como una herramienta de articulación al mercado a partir de las capacidades productivas. Esta es una mirada plana donde el factor económico es el eje articulador de las condiciones sociales y ambientales. Esto parece incuestionable pero la situación cambia si es que enfocamos el proceso desde una perspectiva intercultural.

Existe diversas formas cómo se conceptualiza el territorio entre los pueblos indígenas: i) la reconocida o la titulada por el Estado, ii) los límites planteados por las necesidades de expansión demográfica y iii) los territorios ocupados ancestralmente con fines de satisfacción de las necesidades de subsistencia y las necesidades espirituales. Este último puede ser reconstruido a partir de la toponimia. Pero el tema se complejiza más cuando encontramos que no se trata ni de una mirada horizontal ni vertical sino de enfoque globalizado del territorio que calza perfectamente con la cosmovisión (y cosmo-sentir) indígena. Además no sólo se trata de dos mundos (tierra y cielo) sino de muchos submundos

como por ejemplo el submundo acuático. A este panorama se añade la superposición de derechos con fines de explotación o aprovechamiento de recursos por terceros.

Para entender esta situación hay que profundizar sobre el significado de la cosmovisión (cosmo-sentir) indígena. Para el Consejo Indígena de Centroamérica y colaboradores (2009) la cosmovisión indígena es “la forma de concebir, explicar y vivir la vida desde los pueblos indígenas; fundamenta los sistemas de vida, sistemas jurídicos y de organización político, social, económico y cultural, así como el conjunto de valores, principios, creencias, normas y todas las formas de manifestaciones y expresiones propias de los pueblos indígenas. La cosmovisión de los pueblos indígenas se basa en que el universo es un todo, es una integralidad, cada uno de los elementos que lo conforman tiene una razón de ser, están interrelacionados y son complementarios. De esta complementariedad surge el principio de equilibrio, armonía y respeto por Nuestra Madre Tierra, así como el valor de la convivencia comunitaria (entendiendo lo comunitario, como el espacio y el tiempo en que interactúan todos los elementos del universo y no únicamente la convivencia entre humanos)”.

En la cosmovisión de los pueblos indígenas el ser humano pertenece la Madre Tierra pero no la domina. De esta forma el concepto de la acumulación es muchas veces ajeno a la cultura indígena, y de hecho la mayoría de los idiomas indígenas carecen de conceptos como ‘desarrollo’, ‘riqueza’ o ‘pobreza’. En la cosmovisión indígena no existe la lógica de un proceso linear progresivo, sino más bien conceptos como la circularidad, el futuro que al mismo tiempo es pasado, el tiempo que se rige por los ciclos naturales del movimiento de los planetas y de los ciclos estacionales y agrícolas. Su racionalidad económica no es de acumulación sino de relación armónica con el entorno y uso respetuoso de los recursos naturales para el bienestar de toda la comunidad. Por lo tanto en la economía indígena rigen los principios de reciprocidad y redistribución para que todos los miembros de la comunidad tengan acceso a los mismos niveles de bienestar (Deruyttere, s.f). Se reconoce, sin embargo

que el crecimiento de la población, presiones de mercados y nuevas necesidades económicas han generado procesos de aculturación que afectan en mayor o menor medida la matriz cultural original.

Hay que tener presente además la forma cómo se organiza el espacio física y espiritualmente en los pueblos indígenas. Por ejemplo, para los Kandozi, la casa constituye el centro del sistema topográfico, a partir del cual organizan su espacio. Más allá de la casa y de los círculos concéntricos del patio y de las chacras, se extiende el bosque, magina. Este último está muy lejos de considerarse como un espacio no doméstico opuesto al área socializada de la casa. En realidad el bosque, a pesar de su aparente homogeneidad, es percibido también dividido en espacios concéntricos los cuales, a medida que se alejan del centro constituido por la casa, se vuelven menos socializados y más inhóspitos. Las áreas de recolección intensiva, muy cercanas a la casa, constituyen el primer círculo concéntrico forestal. Luego vienen las grandes extensiones dedicadas a la caza y la pesca cotidiana, las cuales a menudo coinciden parcialmente con las de las unidades domésticas vecinas. Más allá se encuentran áreas más alejadas y menos conocidas, en las cuales se realizan las expediciones de caza de varios días de duración. Más allá de estos espacios relativamente conocidos, se extiende el dominio de las amenazas y de la hostilidad, un territorio por el que un Kandozi generalmente no osa aventurarse. Los límites de este mapa subjetivo pueden ser fácilmente determinados por los nombres de los cursos de agua (Surralles, 2002).

De lo anteriormente expresado se deduce que tanto los temas de zonificación, ordenamiento territorial y propiedad de la tierra tienen que abordarse desde una perspectiva intercultural pues no se trata de imponer un punto de vista en nombre del desarrollo sino del respeto y la humildad para reconocer que desde la cultura de los pueblos indígenas también hay valiosas lecciones de cómo aportar al desarrollo sustentable (aunque ellos y ellas no lo llamen de esa manera) más aún cuando los efectos del cambio climático nos están obligando a revisar los paradigmas de nuestro modelo civilizatorio.



#### **4.5. EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE EN LA REGIÓN UCAYALI**

La cuenca amazónica peruana ocupa una extensión de 956,751 Km.2. Es decir, ocupa el 74.44% de la superficie del país. Sin embargo, el área conocida como los bosques amazónicos peruanos ocupa una extensión de 676,347.63 Km.2 (INRENA 1999:5). Estos bosques se dividen en dos áreas bastante diferentes: Amazonía Alta y Amazonía Baja. La Amazonía Baja comprende hasta los 800 metros sobre el nivel del mar (Brack et al 1990:12). La Amazonía Alta comprende por encima de los 800 metros hasta los 3000 o 3400 metros de altura sobre el nivel del mar.

Más de la mitad del territorio peruano está cubierto por estos bosques naturales, lo cual coloca al Perú como el segundo país en América Latina y el séptimo en el mundo en términos de cubierta forestal (INRENA 1999:7). Los bosques constituyen uno de los recursos naturales más importantes del país por su valor de producción, fundamentalmente, por los servicios que éstos proveen. Madera, plantas medicinales, alimentos, leña, son algunos de los usos directos de estos bosques. Estos bosques proveen los recursos para la supervivencia de un gran número de poblaciones rurales incluyendo pueblos indígenas y campesinos pobres en recursos. El nivel de vida de esta población depende largamente en mantener la vitalidad de los bosques, la diversidad y la cobertura de éstos (INRENA 1999:7).

Adicionalmente hay menos de 4 millones de has de remanentes de bosques en la región andina y en la costa del pacífico, pero su contribución a la economía forestal es mucho menor que la de los bosques amazónicos. El sector forestal peruano es fuertemente dominado por un grupo empresarial que da cuenta del 80% de la exportación de productos forestales maderables: el grupo Bozzovich-Balarin. Sus competidores más cercanos son un grupo de empresas vinculadas a la transnacional Newman Lumber, pero este segundo grupo representa solo un 10% de las exportaciones peruanas de madera.

La actividad extractiva forestal se caracteriza por ser altamente informal. Más del 80% de la madera en el Perú es abastecida de manera informal, es decir, pese a contarse con contratos para un área específica se extrae de cualquier área afectándose áreas naturales protegidas, tierras indígenas y, en general, cualquier remanente de bosque. Ello es facilitado por el sistema de contratos de menos de 1000 hectáreas desperdigados por toda la Amazonía peruana sin ningún orden ni racionalidad. En 1999 de 1400 contratos de extracción forestal tan solo en Madre de Dios, únicamente 30 eran mayores a 1000 hectáreas y ninguno había cumplido con ejecutar planes de manejo forestal. (Foro Ecológico 2000:1)

El Estado no ha sido capaz de ejercer un efectivo control y vigilancia de la actividad forestal, a la vez que hay muchos indicios de corrupción en varios de los niveles de las diferentes instituciones públicas vinculadas a esta actividad. Por si ello fuera poco la extracción selectiva de Cedro y Caoba sólo aprovecha de 1.5 a 2 m<sup>3</sup> por hectárea. Adicionalmente se aprovechan no más de 15 especies de valor comercial, cuando en realidad existen más de 50 especies forestales con potencial para la comercialización. Si a ello se añade la ausencia de planes de manejo forestal se configura una situación de minería del bosque. Lo que produce un impacto ambiental acumulativo, por la múltiple fragmentación del bosque, con el consiguiente impacto sobre la flora y la fauna. A ello se añade el impacto social de la actividad forestal debido al subempleo a y la explotación de la mano de obra, el deterioro del nivel de vida de los pueblos indígenas, las poblaciones rurales y los trabajadores forestales. (FE 2000:9). Muchas de estas poblaciones son también agentes de la extracción forestal sea porque venden la madera de sus tierras, porque la extraen de las tierras de otros, incluido el Estado, o porque directamente son extractores sin manejo forestal sostenible.

Todos estos factores han influido para que en la Amazonía no haya inversión forestal de largo plazo. La informalidad provoca el desinterés, por lo que la industria forestal es tecnológicamente obsoleta. Por su parte la administración forestal en el Perú es centralizada, con una institucionalidad débil, politizada y ausente en las zonas de producción

forestal. Ante esta situación varias ONGs peruanas con el apoyo de ONGs internacionales, como el World Wildlife Fund, plantearon como propuesta de cambio la visión del manejo forestal sostenible. Esta visión consiste en ordenar las tierras forestales para aprovechar y conservar la flora, la fauna, los servicios ambientales de los bosques y las tierras forestales. Para ello se busca fomentar la industria forestal, el empleo formal, el uso sostenible y la investigación, por lo que es necesario asegurar los derechos de los inversionistas, la sociedad civil, los pueblos indígenas y los trabajadores forestales. (Foro Ecológico 2000: 32).

Como bien señala Ráez (2001: 3) los conflictos ambientales son conflictos por el acceso privilegiado a la naturaleza entre actores con cuotas desiguales de poder. Estas disputas o conflictos ocurren no en el medio de un terreno neutral e inocuo sino por el contrario se ven estimuladas o desalentadas por las condiciones que impone un modelo económico dependiente y semi-industrial, basado en la exportación de recursos naturales y en la importación de bienes de capital (Ráez 2001). Más aun el modelo político es autoritario y centralista, caracterizado por la prepotencia de los gobernantes y el clientelismo de los gobernados (Raez 2002:47). El modelo económico y político no es homogéneo y articula diferentes espacios con diferentes dinámicas. Así en relación al aprovechamiento de recursos naturales, la renta es generada por tres tipos de subsidio de la naturaleza, del trabajo y del estado.

Según Ráez (2001: 7-8) el país, en particular las zonas donde se ubican los recursos naturales, se caracteriza por una hegemonía de la desigualdad y la exclusión, que hace que en muchas de estas zonas impere un machismo privado y un caudillismo público, el racismo, el etnocentrismo y el parroquialismo, todo lo cual influye para que el desarrollo sea percibido con un fuerte sesgo urbano que impulsa un modernismo capitalista primitivo y salvaje. El impacto de este modelo político y económico sobre el ambiente genera la fragmentación de ecosistemas claves y la eventual desintegración de procesos ecológicos esenciales para el mantenimiento de la vida en estas zonas y el planeta. Este fenómeno se ve mejor expresado

en el concepto de extinción de ejemplares comerciales; que manifiesta la erosión progresiva de la capacidad cultural de generar estrategias productivas adaptadas al medio; lo que nos da una evidencia de la enorme ‘dificultad’ de establecer un modelo de desarrollo equitativo y sostenible (Raez 2001: 8).

Coincido con Ráez (2001: 10-13) en su caracterización de los actores alrededor del conflicto por el acceso a los bosques, los que pueden ser agrupados en tres categorías:

- Actores públicos que son centrales a la dinámica del conflicto,
- Actores catalíticos que tienen un enorme potencial para influir sobre el conflicto y
- Finalmente, los actores marginales a la centralidad del conflicto pero que son cruciales para la implementación de cualquier decisión en el bosque.

Los actores públicos son actores que participan abiertamente del conflicto por el acceso a los bosques y expresan su opinión abiertamente, ellos son:

- 1 Los grandes madereros apoyados en las elites regionales y sus testaferros.
- 2 Los conservacionistas ortodoxos, como las ONG’s internacionales de conservación (WWF, CI, TNC, etc.)
- 3 Los conservacionistas heterodoxos, conformados por organizaciones ambientales populares, los representantes de los pueblos indígenas y de los mestizos, los que incluyen a un buen sector de los pequeños extractores forestales.
- 4 El Estado el que aparece a la vez como actor, como aparato pero, también, como botín.

Por su parte, los actores catalíticos son actores necesarios para producir el cambio, en este caso a favor del ordenamiento y manejo del bosque, ellos son:

- 1 Empresarios modernizantes vinculados al mercado internacional.
- 2 Gurús, técnicos y académicos, quienes intervienen como madereros, funcionarios, asesores y formadores de opinión pública.

### 3 Intelectuales populares y populistas.

Por su parte los actores marginales están compuestos por

- ☐ Madereros informales
- ☐ Intermediarios económicos
- ☐ Sectores delincuenciales y clandestinos con interés en la actividad forestal.

Estos actores si bien aparecen como marginales en el debate político por el acceso a los recursos forestales, a la vez son centrales en el control del acceso a los bosques. Ello está dado por un hecho fundamental la dislocación del poder en el espacio, es decir, mientras por un lado el centro del debate político y normativo ocurre en centros urbanos, por otro lado, al mismo tiempo la actividad extractiva forestal ocurre en áreas donde no hay presencia del Estado (Kaimowitz 1999) por lo que el control del espacio y, por tanto, de la actividad es mínimo. A ello ha de añadirse carencia de medios para el control, la corrupción, la convivencia y muchos otros factores que caracterizan a la actividad forestal (Contreras Hermosilla 2001: 32). Es decir que es necesario considerar la existencia de un poder efectivo y de un poder virtual que constituye un privilegio de facto (Ráez 2001:15). Un poder efectivo que controla el acceso físico al recurso y ejecuta el manejo del recurso, mientras que el poder virtual constituye un privilegio de iure que controla el acceso formal al recurso y establece el régimen normativo del manejo de recurso.

La conjugación de estos elementos nos da una configuración del poder efectivo relativo de madereros, conservacionistas y sectores de base que muestran la precaria debilidad de los conservacionistas frente al poder real de los madereros. La división en estas tres grandes categorías es un artificio intelectual que nos permite agrupar a actores que son diversos y eventualmente antagónicos aun dentro de sus categorías. Así es posible distinguir, como lo hace Ráez (2001), entre conservacionistas ortodoxos y heterodoxos, intermediarios económicos, informales, empresarios modernizantes, sectores delincuenciales, entre madereros grandes, madereros medianos y pequeños extractores forestales, pudiendo

distinguirse conflictos tanto al criterio del segmento extractivo y del segmento comercial / exportador, como entre ambos segmentos. De hecho la disputa por la formalización de la actividad y el combate a la informalidad tienen bastiones en diferentes nodos de la red extractiva exportadora, lo que frecuentemente enfrenta a quienes eventualmente coparticipan de la actividad. Este escenario de disputa tiene un conjunto de premios que recompensan los esfuerzos por ejercer el poder virtual y el poder efectivo. Estos premios también se ubican en un espacio diferenciado entre lo urbano y lo rural.

En este contexto Ráez (2001: 17) caracteriza los posibles escenarios de lo que estos actores perciben como el desarrollo y el régimen de uso de recursos deseado. En estos escenarios los actores se presentan con objetivos, estrategias y discursos diferenciados. Por un lado, al interior de los empresarios madereros tenemos a los grandes empresarios y sus elites regionales aliadas que tienen por objetivo el mantenimiento del statu quo por lo que utilizan una estrategia de ganar tiempo frente al cambio. Para ello presentan un discurso nacionalista demagógico que reivindica sentimientos regionalistas. Junto a este sector de madereros están los empresarios modernizantes cuyo objetivo es aprovechar las oportunidades de la transición al desarrollo sostenible, con una estrategia de ganar tiempo/adaptarse al cambio, amparados en un discurso de oportunidades de mercado y globalización. Otro segmento al interior de los madereros está conformado por informales y sectores delincuenciales, cuyo objetivo es el statu quo, con una estrategia de ganar tiempo mediante hechos consumados respaldados en un discurso populista que estimula la acción individualista pero garantiza los beneficios de los grandes empresarios. Finalmente, un segmento de pequeños extractores forestales que apuestan por el objetivo del manejo forestal sostenible. Con una estrategia de ganarle tiempo a los demás y capitalizar el acceso al bosque en su favor. Ellos tienen un discurso a favor del desarrollo sostenible y las oportunidades de mercado.

El Estado está también atravesado por el conflicto entre el statu quo y el desarrollo sostenible. Así un sector del Estado más bien conformado por buena parte del aparato administrativo público y los gobiernos regionales amazónicos apuestan por el statu quo, unos por defecto, otros por compromiso con las elites regionales, con una estrategia de hacer perder tiempo en el proceso, demorándolo hasta lo inevitable, finalmente ¿quién puede controlar el Estado? Para ello presentan un discurso voluntarista y demagógico. Otro sector del Estado más bien identificado con las cúpulas de la administración central, limeña y costeña remarca Raez (2001: 17), y las elites latinoamericanas del pensamiento académico forestal tienen por objetivo el manejo forestal sostenible con una estrategia de ganar tiempo a favor del cambio y con un discurso voluntarista y demagógico.

Un tercer conjunto es el de los conservacionistas compuestos por ortodoxos y heterodoxos. Los primeros tienen un conflicto fundamental entre ejercer el poder virtual o realizar el desarrollo sostenible, así mantienen una estrategia conflictuada y paradójica que duda entre ejercer presión y cabildeo contra los que promueven el statu quo o asociarse en invertir con quienes apuestan por el desarrollo sostenible. Para ello presentan un discurso universalista elitista y dependiente que vincula biodiversidad con globalización. Por su parte los segundos tienen por objetivo ejercer poder ciudadano sobre el ambiente en una visión de desarrollo sostenible cargada de equidad y justicia. Para ello siguen una estrategia de participación ciudadana en las políticas públicas, presentada en un discurso universalista, generalista y populista, también construido desde una élite, a favor de los derechos humanos y la democracia. Finalmente los sectores populares aparecen conflictuados entre los objetivos del clientelismo o la ciudadanía, con una estrategia conflictuada y paradójica que oscila permanentemente entre la protesta y la dependencia o entre la propuesta y la autogestión valiéndose para ello de un discurso nacionalista/regionalista cargado de voluntarismo populista.

#### **4.6. BARRERAS DE ACCESO A LA TENENCIA DE TIERRAS**

Sin lugar a dudas, la tenencia de la tierra es uno de los problemas o variables centrales que afectan a los grupos rurales pobres. Si bien todos los países en desarrollo, como Perú, enfrentan problemas de distribución de tierras, titulación, demandas superpuestas, etc., las cuestiones específicas o conflictos que inciden sobre el sector forestal y los grupos que dependen del bosque varían en función de cada país.

En términos generales, los derechos de tenencia afectan la seguridad y el acceso al bosque. Los grupos comunitarios, campesinos pobres e incluso algunos grupos indígenas (aunque estos deberían ser amparados de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política del Perú), deben negociar el acceso con el Estado, competir con las empresas madereras y con frecuencia sufrir abusos.

En Perú, como en otros países, existen problemas de demandas superpuestas, invasión de tierras indígenas y de áreas protegidas. La distribución de tierras tiene impactos directos a nivel local sobre las relaciones sociales y por lo tanto, sobre las relaciones de gobernanza, mediante la distribución de poder y autoridad.

Los indígenas vienen exigiendo durante muchas décadas el derecho al efectivo control de su territorio, hecho que se observa en las reiteradas demandas de que no se realicen nuevas actividades exploratorias sin previamente ser consultados, debidamente informados y contar con su consentimiento. Esta gran problemática que enfrentan los indígenas se debe a la ficción jurídica que permite tratar al subsuelo separadamente del suelo; es decir, que mientras los indígenas tienen reconocido el uso del suelo a su favor, el subsuelo puede ser dado en concesión a una empresa petrolera lo que hace que sobre un mismo espacio existan dos titulares reconocidos, sin que para ello se hayan establecido mecanismos de coordinación o de resolución de diferencias sobre el manejo del mismo espacio, lo que



evidentemente resulta en conflictos. Este es un problema que la legislación debería atender a fin de minimizar las posibilidades de conflicto, estableciendo, por ejemplo, oportunidades para el dialogo y el acuerdo sobre las actividades a desarrollarse en una determinada área y la necesidad de un arbitraje en caso de diferencias. La situación se complica aún más cuando existe autorizaciones para la explotación forestal o minera pues todos estas se agregan al mismo espacio y se generan por autoridades independientes que no coordinan entre si y que hacen uso de la ficción jurídica que separa al suelo del subsuelo (Soria 2003: 04).

Sobre el particular, señalaremos dos casos de países que cuentan con territorio amazónico. En el caso de Brasil, la falta de claridad en la tenencia de la tierra ha sido uno de los catalizadores de la deforestación y el aprovechamiento ilegal. El uso de títulos falsos para probar la propiedad de la tierra es una estrategia usada con frecuencia por los madereros y ganaderos para aumentar sus posesiones. Además de las consecuencias para el medio ambiente, la apropiación masiva de tierras también genera o exacerba los conflictos entre estos actores y los pequeños propietarios. Los conflictos por la tierra en el Brasil han estado íntimamente relacionados con la construcción de carreteras o la pavimentación de las mismas, como en este caso, debido a las expectativas de rápidos aumentos en los precios de tierra y mejor acceso a los recursos naturales (Soria 2003: 24).

En el caso de Bolivia (Soria 2003: 26), los problemas de tenencia de la tierra vienen siendo enfrentados a través de la puesta en marcha de un programa de saneamiento que tiene como objetivo legitimar los derechos de propiedad de los actores rurales, incluyendo territorios y comunidades indígenas así como propiedades privadas de diferente tamaño. Si bien aún quedan por titular la mayor parte de tierras porque este proceso ha sido exageradamente lento (definiendo las fronteras, resolviendo demandas sobrepuestas, etc.), cerca de 20 millones de hectáreas han sido demandadas por pueblos indígenas –y todavía no se sabe que porción de estas áreas que serán tituladas efectivamente en su favor– 2.8

millones son ocupadas por pequeños colonos y cerca de dos millones por comunidades agroextractivas. Además, se han otorgado concesiones en bosques públicos a empresas madereras (5.3 millones), madereros de pequeña escala (alrededor de un millón) y 2.5 millones de hectáreas podrían ser otorgadas como concesiones de no maderables. Aproximadamente 14.5 millones de hectáreas de tierras públicas han sido declaradas como áreas protegidas.

Si bien se necesita mayor investigación comparativa, al parecer, las áreas de colonización con una distribución de tierras más equitativa tienden a tener gobiernos locales más democráticos y participativos en lo que se refiere a la política local. Lo contrario ocurre cuando la distribución de tierras es desigual: las relaciones con el Estado muestran una tendencia hacia el clientelismo.

#### **4.7. CONCLUSIONES**

- ✓ El cambio de uso de suelos forestales por suelos agrícolas y ganaderos es una de las causas principales de la deforestación en la región Ucayali, y esto se origina por la gran migración a Ucayali de las diferentes ciudades de la región selva.
- ✓ En esta misma dirección es importante que se pueda considerar la importancia del tratamiento integral del bosque en sus componentes plantas-suelo-agua por la estrecha interrelación existente entre estos factores.
- ✓ En Perú, al no existir políticas adecuadas que amparen la tenencia de tierras y que por el contrario cuenta con una regulación normativa poco clara y a la vez discriminatoria contra las comunidades locales que dependen de los bosques y la sociedad civil es más frágil, la tala ilegal agudiza los conflictos socioeconómicos y ambientales.
- ✓ El buen manejo del bosque y la distribución equitativa de sus beneficios se pueden constituir en herramientas de lucha contra la pobreza y propiciar oportunidades de prosperidad para la población local, en particular para los pueblos indígenas, así como servicios ambientales para todo el país. En contraste, el uso irracional de estos recursos puede vulnerar el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, y afectar directamente a las condiciones de vida presentes y futuras, reduciendo además las posibilidades de desarrollo de los peruanos, en especial de las personas que dependen directamente, para su sostén, de los bosques. Además, la mayor parte de nuestras emisiones de gases de efecto invernadero, el 42%, se origina por efecto del cambio de uso de los suelos forestales.

## **CAPÍTULO V:**

### **EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MANEJO Y GESTIÓN DE BOSQUES EN UCAYALI**

---

#### **5.1. LA MESA DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN FORESTAL<sup>53</sup>**

El Ministerio de Agricultura desde el año 2001 empezó a convocar a los actores forestales del sector público y privado a la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal - MNDCF, para que a través del diálogo y la concertación apoyen la implementación del desarrollo del sector forestal. La MNDCF fue formalizada mediante Resolución Ministerial N° 0235-2005-AG, el 24 de febrero de 2005, tomando como base jurídica lo establecido en el Art. 3° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 27308, el cual señala que el Estado promueve el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre en el territorio nacional, como elemento fundamental para garantizar su desarrollo sostenible, con la activa participación de los sectores sociales y económicos del país<sup>54</sup>. Asimismo, la MNDCF forma parte del cumplimiento de los objetivos establecidos en la “Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002-2021”<sup>55</sup> que consiste en generar condiciones de participación de los actores forestales para

---

<sup>53</sup> La información sobre la MDCF de Ucayali fue obtenida mediante una entrevista realizada los días 28 y 29 de mayo del 2009 al Presidente de la MDCF, Sr. Mauro Scavino Carranza y la Ingeniera Iris Plaza Arce. Asimismo, se ha tomado información del Acta de Compromiso y Conformación, así como del Reglamento de la MDCF de Ucayali

<sup>54</sup> Ministerio de Agricultura: Resolución Ministerial N° 0235-2005-AG

<sup>55</sup> Elaborado en virtud del Proyecto FAO/GCP/PER/035/NET “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”, suscrito entre el Gobierno del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el apoyo del Gobierno del Reino de los Países Bajos. La “Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002 -2021” fue aprobada mediante el Decreto Supremo N°031-2004-AG

lograr el desarrollo sostenible del sector forestal, de amplio potencial para la generación de empleo, la recuperación de los ecosistemas degradados y la lucha contra la pobreza.

La MNDCF se consolida como la instancia de consulta para asuntos forestales de interés público, para la definición e implementación de los lineamientos de política forestal nacional, regional y local. Como réplica a la MNDCF surgieron las Mesas Regionales en Ucayali, Madre de Dios, Tingo María, San Martín; también en Huancayo, Lambayeque como en otras importantes regiones.

A pesar de que la formalización de la MNDCF fue formalizada en el 2005, en Ucayali guarda sus orígenes en el esfuerzo realizado por varias instituciones involucradas al Sector Forestal, que conformaron en agosto de 1998 un equipo de trabajo denominado: Grupo Regional de Trabajo en Ucayali – GRTU, como parte de la iniciativa privada nacional para el establecimiento del Sistema de Certificación Forestal Voluntaria, cuyo principal interés fue promover el manejo ambiental, social y económico apropiado y viable de los bosques que forman parte de la región Ucayali, para luego lograr el eco etiquetado o sello verde, que contribuiría sensiblemente a mejorar el nivel de vida de la población.

En los inicios, el Grupo de Trabajo estuvo conformado por diversas instituciones, las cuales son: la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Ucayali – CCITU con el apoyo del Proyecto PYME's 4 Regiones, la Asociación de Productores Forestales de Ucayali – APROFU, el Colegio de Ingenieros del Perú – Consejo Departamental de Ucayali – CIP-CDU, la Asociación de Extractores Madereros y Reforestadores de Ucayali – AEMRU, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSEP, el Centro para la Investigación Forestal Internacional - CIFOR, el Centro de Investigación y Promoción Amazónica - CIPA, el Instituto Nacional de Investigación Agraria - INIA, el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA (actualmente disuelto); el Instituto Regional de Desarrollo Amazónico - IRDEA, la Dirección Regional Sectorial de Industria y Turismo de Ucayali - DRSITU, la Gerencia Regional

de Promoción de Inversiones del Consejo Transitorio de Administración Regional de Ucayali - CTARU, la Universidad Nacional de Ucayali – UNU, y la participación de empresas locales y personas naturales dedicadas a la actividad forestal, que brindaron su conocimiento, experiencia y apoyo.

En mérito a la continuidad de esta labor y otras acciones conjuntas realizadas en este sector, y como sinergia de trabajos de coordinación regional interinstitucional en el sector Turismo, surgió la voluntad de formar, por el común acuerdo y la motivación lograda en el “Taller para la instalación de Mesas de concertación” realizado en julio de 1998, una instancia de dialogo e interacción institucional y empresarial, llamada “Mesa de Concertación para el Desarrollo Forestal Sostenible de la Región Ucayali”, con lo que se consolida la organización de este equipo humano.

La MDCF de Ucayali tiene como visión: *“El sector forestal consolidado, a través del manejo, conserva los bosques e integra a los actores involucrados en forma armónica y es el sustento de la sociedad amazónica”.*

En cuanto a los objetivos, de acuerdo a su reglamento, estos son:

1. Propiciar acciones interinstitucionales consensuadas que permitan crear condiciones favorables conducentes a alcanzar el desarrollo forestal sostenible de la Región Ucayali.
2. Promover el diálogo regional a fin de integrar los esfuerzos del Estado, Sociedad Civil y el Sector Privado destinados al desarrollo forestal en la región Ucayali.
3. Propiciar Comisiones de Trabajo proactivas al diálogo e interlocución entre el Gobierno Regional de Ucayali o Gobierno Central, según amerite el caso y la sociedad civil, en el ámbito nacional, regional, local y por especialidades temáticas.

Es con la formalización de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, MNDCF RM N° 0235-2005-AG, que se integra una propuesta concreta de participación

ciudadana en el sector forestal. De este modo, la Mesa se constituye como una instancia representativa de consulta, cuya misión es coadyuvar en la búsqueda de acuerdos consensuados para asuntos forestales de interés público (Art. 1°).

Finalmente el Reglamento para la implementación de CITES, DS N° 030-2005-AG: en el art. 44°: Las autoridades Administrativas deben fomentar el comercio responsable de los especímenes CITES en base a un aprovechamiento sostenible, a través de incentivos sociales y económicos promovidos, entre otros, por los gobiernos regionales y locales; por consiguiente debe fortalecer la formulación de políticas, el trabajo conjunto entre la comunidad, las autoridades regionales y locales, el establecimiento de beneficios directos a la población local, la disponibilidad de información en la que se fundamenten las decisiones, y la accesibilidad y la comprensión de la normativa.

## **5.2. LOS COMITÉS O ASOCIACIONES DE GESTIÓN DE BOSQUES.**

Existen diversas experiencias que se vienen dando para combatir la tala y comercio ilegal de madera; a diferencia del comercio ilegal de ciertas especies de nuestra fauna que aún no se ha dado muchos avances para su protección, incluso en cuanto a la regulación jurídica. Esto se debe, en parte, que para la toma de decisiones de los diversas instituciones públicas, privadas, ONGs y otros que intervienen en la problemática, el factor económico siempre prevalece y el caso de la tala y comercio ilegal genera mayor interés en tomar medidas para combatir la problemática, porque ha generado fuertes pérdidas económicas a nivel micro y macro, desde la generación del avance de la pobreza en las poblaciones *in situ* donde se realiza la actividad hasta las pérdidas de impuestos tributarios y aporte al PBI nacional.

Frente a lo antes descrito, cualquier propuesta de prevención y buen manejo de nuestros recursos, la flora y fauna deben ser vistos y valorizados por igual, ya que ambos se

encuentran íntimamente relacionados, la flora depende de la fauna y la fauna depende de la flora para continuar su proceso natural de regeneración y que las grandes especies que nuestra Amazonía guarda sigan existiendo. Además, ambos tipos de recursos son importantes por formar parte del bien público y bien común.

Entre aquellas alternativas para promover el involucramiento de los actores locales en la prevención y control de la tala y comercio ilegal de productos forestales y fauna silvestre, tenemos la constitución e implementación de los Comités o Asociaciones de Gestión de Bosques, como mecanismos de participación tales como procedimientos periódicos de consulta, opinión y retroalimentación para que las personas y grupos locales interesados en el manejo del área natural protegida puedan participar activamente en su gestión.

Los Comités de Gestión de Bosques, en adelante CGB, son personas jurídicas de derecho privado, que tienen la finalidad de planificar y gestionar el manejo del recurso forestal y de fauna silvestre en el área de su delimitación, conforme a la legislación vigente. La regulación normativa sobre los CGB se encuentra establecida en el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que fue modificada por el Ministerio de Agricultura mediante Decreto Supremo Nº 007-2006-AG el 24 de febrero de 2006 en sus artículos 46º, 51º, 52º, los incisos g) e i) del 53º, 54º y adicionó el inciso j) al artículo 53º del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Una de las razones principales por las que se realiza dichas modificaciones se debe a la falta de claridad en el Reglamento sobre su condición de persona jurídica de los CGB de acuerdo a lo establecido por la normativa civil, por lo cual son consideradas asociaciones.

En el siguiente cuadro se presenta las modificaciones que se realizaron en el Reglamento de la LFFS sobre el tema a tratar:



<b>Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por D.S. 014-2001-AG</b>	<b>Texto que Modifica el Reglamento Decreto Supremo Nº 007-2006-AG</b>
<p><u>Artículo 46.-</u> De las Unidades de Gestión de Bosques</p> <p>El INRENA en el proceso de zonificación forestal efectúa el levantamiento de un plano, en el que se delimita el ámbito geográfico y superficie, de cada unidad de bosques, entendidas como áreas de planificación y gestión del manejo forestal sostenible a nivel regional o de cuencas, en el marco de un enfoque ecosistémico. Su gestión estará a cargo del respectivo Comité de Gestión del Bosque.</p>	<p><u>Artículo 46.-</u> De las Unidades de Gestión de Bosques</p> <p>Se define unidad de gestión de bosques como el área de planificación y gestión del manejo sostenible del recurso forestal y de fauna silvestre a nivel regional, provincial, distrital, de cuenca, sub cuenca o microcuenca, debidamente reconocida por el INRENA. Su gestión está a cargo del denominado Comité de Gestión del Bosque.”</p>
<p><u>Artículo 51.-</u> Comités de Gestión del Bosque</p> <p>El representante local del INRENA y los representantes de los titulares de las concesiones, autorizaciones y permisos, ubicados dentro de cada unidad de gestión de bosques, conforman un Comité de Gestión de Bosques, cuya organización y administración se establecen en el respectivo Reglamento Interno, elaborado por el propio Comité de Gestión de Bosque, y aprobado por Resolución Jefatura del INRENA</p>	<p><u>Artículo 51.-</u> Comités de Gestión del Bosque</p> <p>El Comité de Gestión de Bosques es una persona jurídica de derecho privado, conformada por las personas naturales y personas jurídicas, consideradas en el artículo 52º de este reglamento que se constituyen bajo el régimen de asociación prevista en la legislación civil, debidamente inscrita en los registros públicos. Su finalidad es la planificación y gestión del manejo del recurso forestal y de fauna silvestre existente en el área de su delimitación. Su organización y funciones se establecen en su respectivo estatuto, concordante con las estipulaciones previstas en el presente reglamento.</p> <p>El Comité de Gestión el Bosque, una vez inscrito en los registros públicos, solicitara al INRENA su reconocimiento administrativo, para el inicio de sus actividades.</p>

<p><u>Artículo 52.-</u> Integración de representantes de las poblaciones locales, comunidades, sector académico y ambiental</p> <p>Los Comités de Gestión del Bosque, según corresponda, se integran con representantes de los gobiernos locales o centros poblados y de las comunidades nativas o campesinas existentes en el área del bosque, así como de las instituciones académicas y ambientales de la localidad o con presencia en la región.</p>	<p><u>Artículo 52.-</u> Conformación del Comité de Gestión de Bosque</p> <p>Los Comités de Gestión del Bosque, está conformado por cada una de las siguientes personas naturales o jurídicas existentes en el ámbito de la Unidad de Gestión de Bosque:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un representante local del INRENA<sup>56</sup></li> <li>- Los representantes de los titulares de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales ubicados dentro de cada Unidad de Gestión de Bosques.</li> <li>- Un representante del gobierno Regional</li> <li>- Un representante del gobierno local.</li> <li>- Un representante de las comunidades campesinas.</li> <li>- Un representante de las comunidades nativas.</li> <li>- Un representante de las instituciones académicas y de otros actores que acrediten su vinculación con los recursos forestales y de fauna silvestre.</li> </ul>
<p><u>Artículo 53:</u> ...</p> <p>g. Colaborar o participar en las actividades de supervisión y control forestal;</p> <p>i. Las demás establecidas en su Reglamento Interno.</p>	<p><u>Artículo 53:</u> ...</p> <p>g. Colaborar o participar en las actividades de supervisión y control forestal y ocurrencia de incendios forestales;</p> <p>i. Comunicar al INRENA las modificaciones de su Estatuto; y</p> <p>j. Las demás que se establecen en su estatuto; compatibles con las funciones anteriormente señaladas.</p>

<sup>56</sup> Frente a las últimas modificaciones que ha sufrido la norma y el proceso de descentralización que aún se encuentra en marcha, el Instituto Nacional Recursos Naturales – INRENA ha sido disuelto siendo los gobiernos regionales quienes culminado el proceso de descentralización asumirán las competencias del ex INRENA.

<p><u>Artículo 54.- Recursos de los Comités de Gestión del Bosque</u></p> <p>Son recursos de los Comités de Gestión del Bosque las transferencias presupuestales realizadas por el INRENA, provenientes del porcentaje correspondiente de los derechos de aprovechamiento forestal de las concesiones, autorizaciones o permisos otorgados dentro del área de su jurisdicción; los aportes que voluntariamente acuerde el mismo Comité; y las donaciones.</p>	<p><u>Artículo 54.- transferencia de recursos al Comité de Gestión de Bosque</u></p> <p>El Comité de Gestión de Bosque, luego de ser reconocido por el INRENA mediante resolución, percibirá los recursos económicos provenientes de los derechos de aprovechamiento forestal y de desbosque, captados en la Unidad de Gestión de Bosque asignada, de conformidad con el art. 74 del presente reglamento.</p> <p>La ejecución de actividades por parte del Comité de Gestión de Bosque, en el ámbito de este, se efectuara en función de los planes de trabajo y presupuestos por dicho comité y aprobados por el INRENA.</p> <p>El uso inadecuado de los recursos económicos asignados al Comité de Gestión de Bosque genera responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda.</p> <p>Asimismo, deben efectuar la rendición de cuentas de acuerdo a los lineamientos que establezca el INRENA mediante resolución Jefatural</p>
---	--

Fuente: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Nota Informativa N° 231-2006-DAR. Pág. 2

La base legal fundamental para la conformación de los CGB se encuentra en el artículo 68º de la Constitución Política, el cual establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las Áreas Nacionales Protegidas. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley Nº 27308, el artículo 3º numeral 3.2, señala que el Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre, y, realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Por su parte, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna silvestre, DS Nº 014-2001-AG señala en el artículo 1º inciso “b” que uno de los principios de la actividad forestal es la participación del empresario privado, los Gobiernos locales y regionales, y de la ciudadanía en general, en la toma de decisiones, el financiamiento, la fiscalización y los beneficios de la actividad; por tanto, los CGB al ser un ente donde todos los actores antes mencionados intervienen es una buena alternativa para el manejo adecuado de los bosques.

Es necesario señalar, que en cuanto a las competencias el artículo 358º del Reglamento de la LFFS, señala que la Policía Nacional del Perú debe prestar el apoyo que se requiera a la Autoridad Forestal, al OSINFOR y además a los Comités de Gestión de Bosques, para la ejecución de las acciones de control que dispone la legislación Forestal.

Entre las funciones principales y responsabilidades de los CGB, establecidos en el Art. 53º del Reglamento de la LFFS (tomando en cuenta las modificaciones antes señaladas), tenemos:

- a.** Cautelar que las actividades de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que se ejecuten en el bosque sean acordes con los dispositivos de la Ley y del presente Reglamento.
- b.** Coordinar las actividades de mantenimiento de la infraestructura común y de los servicios de vigilancia y seguridad en el área del bosque.
- c.** Propiciar la solución de los conflictos que pudieran generarse dentro del bosque bajo su responsabilidad.
- d.** Proponer al INRENA las acciones o proyectos orientados a mejorar el manejo del bosque y el desarrollo de la población local.
- e.** Elaborar y presentar al INRENA, un informe anual sobre las actividades realizadas y resultados obtenidos.
- f.** Colaborar con la creación de conciencia forestal y en la educación y capacitación de los usuarios de los bosques.
- g.** Colaborar o participar en las actividades de supervisión y control forestal y ocurrencia de incendios forestales.
- h.** Elaborar el proyecto de presupuesto anual del Comité y someterlo a la aprobación del INRENA.
- i.** Comunicar al INRENA las modificaciones de su Estatuto; y
- j.** Las demás que se establecen en su estatuto; compatibles con las funciones anteriormente señaladas.

De acuerdo al Art. 74° del Reglamento de la LFFS, los Comités de Gestión de Bosques, luego de ser reconocidos mediante resolución (antes por el Ex INRENA y en adelante por la Autoridad Regional Forestal), perciben los recursos económicos provenientes

de los derechos de aprovechamiento forestal y de desbosque, captados en la Unidad de Gestión de Bosque asignada. Es decir, en el caso de derechos de aprovechamiento de concesiones con fines maderables, y otros derechos de aprovechamiento y de desbosque, los CGB deben percibir el 10% de cada una de las modalidades, según les corresponda.

La ejecución de actividades por parte del Comité de Gestión de Bosque, en el ámbito de este, se efectuará en función de los planes de trabajo y presupuesto propuestos por dicho Comité y aprobado por el INRENA.

El uso inadecuado de los recursos económicos asignados al Comité de Gestión de Bosque genera responsabilidad administrativa, civil o penal, según corresponda.

Asimismo, deben efectuarse la rendición de cuentas de acuerdo a los lineamientos que establezca el INRENA mediante Resolución Jefatural.

### **5.3. EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CON COMUNIDADES NATIVAS SHIPIBO-KONIBO**

#### **PROYECTO JEMABAON NII: “Manejando nuestros bosques para aliviar pobreza”<sup>57</sup>**

Una de las experiencias encontradas en la Región Ucayali es el Proyecto “Jemabaon Nii: Manejando Bosques Comunes para aliviar pobreza”, el cual fue diseñado y ejecutado por la Organización No Gubernamental: Asociación para Investigación y el Desarrollo Integral – AIDER, con el financiamiento de la Embajada Real de los Países Bajos, siendo un proyecto

---

<sup>57</sup> AIDER...

que duró desde diciembre del 2005 a octubre del 2008. La población objetivo de este proyecto fueron las Comunidades Nativas Shipibo-Konibo.

El objetivo general del proyecto fue: Contribuir a la conservación de los bosques amazónicos y al desarrollo de los pueblos indígenas; y como objetivo específico, que las Comunidades Nativas Shipibo- Konibo de los distritos Iparía, Callería, y Masisea de la región, manejen eficientemente los recursos de sus bosques comunales (bosques, suelos y cuerpos de agua), obteniendo beneficios económicos que contribuyen a mejorar condiciones de vida.

Para ello, AIDER impulsó el desarrollo de capacidades entre la población para el manejo sostenible de sus recursos, promoviendo la participación de hombres y mujeres, asimismo impulsaron la organización de las familias para desarrollar actividades económico productivas dotándolas de capacidades para su adecuada inserción en el mercado.

Para su implementación, el proyecto se subdividió en cuatro componentes: técnico, económico, social e institucional. El *componente técnico* abarcó todas las acciones de capacitación y asistencia técnica para el manejo de los bosques comunales, el *componente económico* buscó articular el manejo de bosques con la gestión empresarial, el *componente social* se orientó al desarrollo de capacidades locales y a la aplicación de enfoques de participación, equidad de género e interculturalidad; y, el *componente institucional* se centró en el fortalecimiento de capacidades de la institución ejecutora, teniendo como acciones estratégicas: **a)** sistematización y difusión: análisis crítico de la experiencia, para el aprendizaje de la institución, así como para la retroalimentación y validación de lo actuado, en el entorno local y regional; **b)** institucionalización de la propuesta: capitalizando la experiencia, para el planteamiento de una propuesta de manejo de bosques comunales que sirva de referencia para su réplica y para mejorar el marco político y normativo de la actividad forestal; **c)** alianzas estratégicas: sinergias que contribuyan a maximizar los impactos del proyecto; y **d)** apoyo a la formulación de políticas forestales: mediante acciones

que contribuyan a la formulación de políticas y normas que favorezcan el manejo de bosques comunales en el país.

Al término del proyecto en el manejo de los recursos de los bosques comunales, destacan los siguientes logros obtenidos:

- **Manejo de recursos no maderables.** Se formularon e implementaron lineamientos de manejo de aguaje (*Mauritia flexuosa*) en la Comunidad Nativa Patria Nueva, Bijao (*Heliconia* sp.) en la Comunidad Nativa Junín Pablo e insumos para la cerámica artesanal en la Comunidad Nativa Nuevo Ceilán.
- **Manejo de recursos forestales maderables.** Se implementó en las comunidades nativas Callería, Preferida de Charashmaná, Junín Pablo, Nuevo Ahuaypa, Puerto Belén, Curiaca y Pueblo Nuevo, que ya cuentan con Planes Generales de Manejo Forestal aprobados por el Instituto Nacional de Recursos Nacionales (actualmente Administración Técnica Forestal). Además, las Comunidades Nativas Nuevo Samaria, Nuevo Ahuaypa y Vista Alegre del Pachitea, donde se formularon Planes Generales de Manejo Forestal con sus respectivos Planes Operativos Anuales, los que hasta fines del 2008 aun se encontraba en trámite para su aprobación.
- **Manejo pesquero.** Las Comunidades Nativas Callería, Patria Nueva, Nuevo Nazareth y Amaquiría desarrollaron esta línea. En todas se conformaron organizaciones productivas y Comités Locales de Vigilancia Pesquera (COLOVIPES); los cuales fueron autónomos en Callería y Patria Nueva, mientras que en la zona de Nazareth-Amaquiría, se hizo en asocio intercomunal con un caserío mestizo.
- **Agroforestería.** La agroforestería es una estrategia productiva para el mejor aprovechamiento de los espacios comunales que ya han sido intervenidos por la agricultura. Todas las comunidades del ámbito de intervención desarrollaron esta



línea, destacando las que lo hicieron comercialmente, como las OEPs en las CCNN Nueva Yarina con un sistema agrosilvopastoril; Nuevo Ahuaypa y Nuevo Samaria con sistemas agroforestales con maíz; y Utucuro con un sistema agroforestal que incluye el cultivo industrial de sachá inchi (*Plukenetia volubilis*).

En el aspecto socio- productivo y empresarial, los resultados obtenidos fueron:

- Conformación y operación de 21 Organizaciones Económicas productivas – OEPs, las cuales están distribuidas en: 8 de madera, 4 de pesca, 1 de aguaje, 2 de artesanía, 5 de agroforestería, y 1 de Bijao, conformadas por 128 familias en todo el ámbito del proyecto. Estos grupos, que se rigen bajo principios empresariales, actualmente están activos, produciendo y comercializando bienes sobre la base del aprovechamiento de los recursos de sus bosques comunales. Al término del proyecto, 249 personas estaban organizadas en OEPs, siendo 186 varones (75%) y 63 mujeres (25%), habiendo sido la participación femenina la que tuvo un franco proceso de crecimiento a lo largo del horizonte del mismo.
- El Fondo de Desarrollo Indígena (FDI). El financiamiento de las actividades productivas ha sido un aspecto que ha merecido especial atención. En la línea de superar prácticas asistencialistas y paternalistas y fomentar una cultura empresarial, el proyecto apostó por diseñar e implementar un sistema de financiamiento, para las iniciativas productivas, de carácter reembolsable, es decir, crediticio, que fue el Fondo de Desarrollo Indígena.

Cabe señalar además, que AIDER mediante este Proyecto logró que en 16 comunidades nativas, mujeres y varones planifiquen participativamente y ejecuten el manejo sostenible de los recursos y conduzcan actividades productivas aplicando criterios de producción micro

empresarial, basado en el manejo sostenible de los recursos de sus bosques comunales, mejorando su vinculación al mercado.

Mediante este proyecto, AIDER ha consolidado su posicionamiento como ONG centrada en el desarrollo de las capacidades de las Comunidades Nativas (actores locales) para la gestión participativa de los bosques comunales.

#### **5.4. CONCLUSIONES**

- ✓ La Mesa ha tomado importancia porque representa un equipo de trabajo que aporta al mejoramiento del sistema interinstitucional en el manejo y gestión de bosques. La interacción que realiza las diversas instituciones que la conforman potencia los resultados que pueden obtener individualmente cada una de estas; es decir genera el valor de la sinergia; y, se puede aprovechar mejor las fortalezas, competencias y especialidades de cada institución. El trabajo en equipo y el intercambio de información interinstitucional, aporta a realizar una mejor asignación de los recursos, disminuyendo el desperdicio derivado de la dispersión y duplicación de los esfuerzos. Asimismo, la interrelación ayuda a evitar confusiones y riesgo de conflicto entre las instituciones del sector (valor de la unidad de enfoque y transparencia), el intercambio y la acción conjunta posibilita una atención más adecuada a las necesidades, mejor calidad y una mayor cobertura para el sector forestal.
- ✓ De las investigación realizada se observó que la gran mayoría de la población vinculada a uso y manejo de los bosques ha constituido pocas organizaciones sociales y en el caso de las organizaciones que se lograron constituir no han logrado su sostenibilidad en el tiempo, a pesar de los esfuerzos que sobre este aspecto han puesto diversas ONGs

establecidas en la región. Es el caso, de los Comités de Gestión de Bosques que habiendo logrado su constitución, a pesar de los conflictos sociales que existen en cada una de las cuencas donde se estableció, no lograron seguir adelante porque la mayoría de estos no lograron ser reconocidos por la autoridad forestal (es el caso del INRENA hasta inicios del 2009) y por tanto no contaba con el financiamiento para sostenerse en el tiempo.

- ✓ Actualmente, las acciones para constituir nuevos CGB y continuar las supervisión de las ya existentes ha quedado truncada por el proceso de descentralización que se viene realizando en nuestro país, siendo los gobiernos regionales quienes asumirán aquellas competencias que ejercía el Ex INRENA, lo que significa que es necesario culminar el proceso de descentralización (transferencia de competencias y recursos) para que los gobiernos regionales empiecen asumir la constitución y regulación de las CGB.
- ✓ De acuerdo a la regulación normativa, las CGB son encargados de gestionar las Unidades de Gestión de Bosques – UGB, las cuales se definen como el área de planificación y gestión del manejo sostenible del recurso forestal y de fauna silvestre a nivel regional, provincial, distrital de cuenca, subcuenca o microcuenca, debidamente reconocida por la Autoridad Forestal. Por tanto, los CGB deben ser delimitadas de acuerdo a las cuencas hidrográficas que presenta cada región. Sin embargo, no todas las regiones cuenta con una Zonificación Económica Ecológica – ZEE y en su mayoría tampoco tienen debidamente delimitadas las cuencas sobre las cuales se debe constituir los CGB.
- ✓ A lo largo del periodo en que INRENA tenía a su cargo el reconocimiento de los CGB, a nivel administrativo se presentaron muchos obstáculos tales reconocimientos y esto se debe en parte a que INRENA utilizaba este medio como estrategia para no desembolsar el porcentaje del ingreso económico por los derechos de aprovechamiento, que corresponde a los comités.

- ✓ No existe una institucionalidad propia de los pueblos indígenas, ni hay representatividad en quienes participan de la organización del Estado. Así las decisiones y opiniones sobre política indígena son tomadas sin consulta ni a los pueblos indígenas ni a sus organizaciones.

### **En cuanto a la Propuesta de la Conformación de los Comités de Gestión de Bosques: Conclusiones y Limitaciones**

- ✓ Actualmente, las acciones para constituir nuevos CGB y continuar la supervisión de las ya existentes ha quedado truncada por el proceso de descentralización que se viene realizando en nuestro país, siendo los gobiernos regionales quienes asumirán aquellas competencias que ejercía el Ex INRENA, lo que significa que es necesario culminar el proceso de descentralización (transferencia de competencias y recursos) para que los gobiernos regionales empiecen asumir la constitución y regulación de las CGB.
- ✓ De acuerdo a la regulación normativa, las CGB son encargados de gestionar las Unidades de Gestión de Bosques – UGB, las cuales se definen como el área de planificación y gestión del manejo sostenible del recurso forestal y de fauna silvestre a nivel regional, provincial, distrital de cuenca, subcuenca o microcuenca, debidamente reconocida por la Autoridad Forestal. Por tanto, los CGB deben ser delimitadas de acuerdo a las cuencas hidrográficas que presenta cada región. Sin embargo, no todas las regiones cuenta con una Zonificación Económica Ecológica – ZEE y en su mayoría tampoco tienen debidamente delimitadas las cuencas sobre las cuales se debe constituir los CGB.

✓

- ✓ A lo largo del periodo en que INRENA tenía a su cargo el reconocimiento de los CGB, a nivel administrativo se presentaron muchos obstáculos tales reconocimientos y esto se debe en parte a que INRENA utilizaba este medio como estrategia para no desembolsar el porcentaje del ingreso económico por los derechos de aprovechamiento, que corresponde a los comités.

## **CAPÍTULO VI:**

### **PROPUESTAS QUE VIABILICEN Y MEJOREN LOS ACTUALES MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MANEJO Y GESTIÓN DE BOSQUES**

---

- ✓ Es necesario institucionalizar espacios de integración interregional, donde participe los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, la sociedad civil; con mecanismos que nos permitan diseñar las políticas adecuadas y acorde para todos aquellos que se encuentran vinculados a la actividad forestal, en su economía y desarrollo.
- ✓ Siguiendo el marco que guarda el proceso de descentralización, es recomendable establecer un programa descentralizado de la gestión ambiental, donde el Gobierno Regional sea el ente direccional, para generar de capacidades y fortalecer la inclusión de la ciudadanía.
- ✓ Existen diversas experiencias en participación ciudadana en materia forestal; sin embargo, estas se encuentran dispersas o de muy poco acceso al público. Por ello, es recomendable la sistematización de experiencias exitosas, para la réplica de acciones donde se realice un trabajo conjunto entre el gobierno nacional, regional y municipal. Además, la experiencia y la información ya existente son elementos valiosos para mejorar las proyecciones y propuesta de políticas para el desarrollo del sector forestal.
- ✓ Aumentar la claridad, transparencia y coherencia de la legislación forestal relacionada con los bosques preparando una legislación sencilla, sin ambigüedades, basada en criterios experimentados y que contenga obligaciones de transparencia y facultades discrecionales mínimas.

- ✓ Es necesario adoptar un enfoque participativo en la formulación de las leyes para promover la transparencia, reducir las posibilidades de corrupción, capacitar a la población para determinar la eficacia de su posterior aplicación, contribuir a conseguir una mayor equidad y reducir la influencia de los grupos privilegiados
- ✓ Promover la coherencia del marco reglamentario para asegurar que las leyes no se contradigan unas a otras dentro del marco jurídico forestal, o con leyes de otros sectores; además de minimizar la burocracia, agilizar los procedimientos legales y simplificar la reglamentación, mediante procedimientos tales como fomentar la descentralización, evitar la proliferación de reglamentaciones y simplificar los reglamentos forestales relativos a la planificación de la gestión.
- ✓ Asegurar los derechos de propiedad sobre las tierras forestales para garantizar la rendición de cuentas y el control de las operaciones forestales en el plano local.
- ✓ Toda estrategia encaminada a solucionar el problema de las actividades ilegales debe ser global e incluir un amplio conjunto de opciones normativas, jurídicas, institucionales y técnicas.
- ✓ Cuatro elementos son fundamentales: afrontar las causas subyacentes de la ilegalidad, priorizar las acciones correctivas, evaluar la viabilidad económica y la aceptabilidad social de las reformas y asegurar la participación de las partes interesadas.
- ✓ Finalmente, en cuanto al manejo de bosques por medio

## **CONCLUSIONES**

---

- ✓ En últimos años, el Perú como muchos países del planeta vienen sufriendo las consecuencias del cambio climático. A partir de las últimas semanas del mes de noviembre del 2009 se ha iniciado la nueva temporada de lluvias en la región Ucayali como en toda la selva generando el inicio de la creciente que hasta la fecha se viene estimando que será la creciente más grande que ha sufrido la Amazonía peruana. Esto significa, inundaciones, pérdidas de cultivos y mayor aislamiento de la población. Es por ello, y otras consecuencias que se puedan suscitar, es necesario proteger y manejar sosteniblemente el bosque pues es la mejor estrategia para mitigar el cambio climático.
- ✓ Los CGB pueden llegar a tomar un rol protagónico sobre la problemática y ser un gran apoyo frente a la escasa logística operativa que presenta el Estado para la gran magnitud y complejidad del sistema forestal.
- ✓ Los CGB representan una alternativa para generar conciencia en la población sobre el manejo de los recursos forestales de manera sostenible y lograr que el aprovechamiento de los recursos sea de acuerdo a lo establecido por la legislación.
- ✓ En cuanto a la participación de las comunidades nativas, existen disposiciones favorables que promueven la participación los pueblos originarios, sin embargo no se cuenta con información respecto a que los gobiernos locales formulen y/o ejecuten acciones concretas orientadas a la inclusión, preferencia y promoción de las



comunidades nativas en el ámbito de su jurisdicción, pese a que la RM 188-2006-MINEDU incorpora y promueve el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones orales, escritas y simbólicas, documentos técnico normativos y material<sup>58</sup>.

- ✓ Si bien es cierto, que se viene realizando un gran esfuerzo para establecer políticas públicas ambientales que ayuden a mejorar el manejo de nuestros bosques, es necesario aplicar estrategias que incentiven la identidad y compromiso de la ciudadanía en el proceso de identificación de las políticas y aplicación de las mismas.
- ✓ mejorar las políticas públicas ambientales y En cuanto a la formulación y aplicación de políticas ambientales, el Perú ha demostrado avances en los últimos años, pero aun se encuentra en el proceso de identificar aquellas **Políticas Públicas Ambientales** que logren paralelamente el desarrollo sostenible y económico del país.
- ✓ Es necesario fortalecer el rol de los gobiernos regionales a fin de efectivizar el proceso de descentralización de las competencias en materia forestal.
- ✓ Es necesario, que el gobierno regional, los gobiernos locales y la sociedad civil en general de Ucayali, se comprometan a mejorar la fiscalización y supervisión de las diferentes modalidades de acceso a los recursos forestales. Por otra parte, es necesaria una implementación efectiva de la institucionalidad forestal que incluya entre uno de sus primeros compromisos el establecimiento definitivo de un OSINFOR con los elementos básicos que le ayuden a un adecuado funcionamiento para el cumplimiento de sus objetivos.
- ✓ Las causas subyacentes de las operaciones ilegales en el sector forestal son la existencia de un marco normativo y jurídico deficiente; una escasa capacidad de

---

<sup>58</sup> [http://www.inwent.org.pe/capacidades/participacin\\_ciudadana\\_a\\_nivel\\_municipal4.html](http://www.inwent.org.pe/capacidades/participacin_ciudadana_a_nivel_municipal4.html)

aplicación; la insuficiencia de datos e información sobre los recursos forestales y las operaciones ilegales; y la corrupción en el sector privado y en el gobierno.

- ✓ Las estrategias dirigidas a mejorar la observancia de la ley en el sector forestal deben basarse en una evaluación de las causas subyacentes de los actos ilegales y en la identificación de los mecanismos eficaces para combatir la corrupción.
- ✓ En los últimos años se han adoptado varias iniciativas internacionales para afrontar el problema de la corrupción y las actividades forestales ilegales.
- ✓ Sin una voluntad política firme de mejorar la observancia de la legislación forestal, las medidas que se puedan adoptar sólo tendrán posibilidades limitadas de dar buenos resultados.
- ✓ Asegurar la participación pública en el bosquejo de legislación forestal es significativo, para asegurar que la ley refleje la realidad y posteriormente sea entendida por aquellos afectados por esta. Bosquejar eficaz y participativamente las leyes implica la participación genuina de todos los interesados en el bosque: instituciones de gobierno y no gubernamentales, instituciones centrales y locales, comunidades y la gente local forestal dependiente, organizaciones de sector privadas, agricultores; con un compromiso verdadero hacia la comprensión y entendimiento de las necesidades, objetivos, ideas y capacidades de los usuarios de la ley y búsqueda de medios de conciliar los múltiples intereses en juego.
- ✓ El involucramiento público es vital para promover la transparencia y la responsabilidad en la toma de decisiones relacionada con los bosques, y es premisa sobre la posibilidad de tener acceso público a la información relevante para las decisiones a ser tomadas. Asegurar el acceso a la información es la primera obligación internacional que se deriva de la Convención Aarhus (el art. 4). En varios

países CAC, la ley forestal es silenciosa sobre esta materia. Algunos códigos forestales, sin embargo, consideran la información forestal propiedad del estado, preveiendo el acceso público a tal información en la legislación subsidiaria.

- ✓ Los resultados de las diversas experiencias en la aplicación de la participación ciudadana por parte de los gobiernos regionales, locales e incluso el gobierno nacional, muestran que los aportes recibidos por parte de la ciudadanía suelen nulos o escasos cuando estos no cuentan con el conocimiento y habilidades necesarias para poder plantear propuestas o soluciones a determinados casos. Es tal la problemática, cuando se aplica la participación en una población pobre en capacidades lo que generalmente logra es materializar intereses de ciertos grupos que no necesariamente buscan que los beneficios sean para los actores involucrados. Una de las alternativas para disminuir este fenómeno negativo para el desarrollo social, es el fortalecimiento del Acceso a la Información y Transparencia, sobre el cual debe plantearse alternativas que faciliten el acceso y entrega de la información que se solicite a una institución. Se debe contemplar la implementación de medidas que pongan a disposición de la ciudadanía los datos requeridos para que ejerza cabalmente su derecho de vigilar la acción pública, así como el adecuado funcionamiento de las herramientas de acceso a la información pública. Por ejemplo, con la fusión del ex Inrena al Ministerio de Agricultura, la página Web del Inrena que contenía toda la información de la normatividad general y específica dejó de estar disponible y la población no pudo tener acceso a la normatividad vigente, lo que creo confusión e incertidumbre incluso sobre las competencias de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre que asumía las responsabilidades del ex Inrena.
- ✓ Es recomendables que se incorpore los temas de interés entre los actores forestales y del público en general, en los portales de transparencia de las autoridades

competentes como, por ejemplo, los avances en el cumplimiento del Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos, información actualizada sobre la transferencia de funciones en materia forestal a los Gobiernos Regionales, la publicación de los instrumentos de gestión adecuados, mostrando la actual estructura organizativa de la autoridad regional forestal, así como sus competencias y el proceso de revisión y actualización de la normatividad forestal y de fauna silvestre, considerando para este último que aún está pendiente la formulación del Reglamento de la Ley Forestal y la adecuación de las normas específicas que limitan y dirigen las acciones de las Administraciones Técnicas y Gobiernos Regionales.

- ✓ Si no existe una buena gobernanza, los derechos humanos no pueden ser respetados y protegidos de manera sostenible. La aplicación efectiva de los derechos humanos depende de que exista un entorno propicio y favorecedor. Ello incluye la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión que sean responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población.<sup>68</sup>
- ✓ La Participación Ciudadana es uno de los principios básicos que debe aplicar el Estado para obtener un buen gobierno y en el caso del sector forestal, significaría una alternativa para impulsar su desarrollo...
- ✓ Un aspecto fundamental en la prevención de la corrupción y la mejora de la gestión del Sector Forestal es poder asegurar el origen legal de la madera, desde su extracción hasta la exportación (trazabilidad) mediante el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. De esta forma, se promueve y facilita la incorporación del principio de transparencia y el derecho al acceso a la información pública en las entidades del Estado en los ámbitos nacional y regional.

- ✓ Además, el Anexo Forestal del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial establece que el Sector Forestal peruano contará con un Plan Anticorrupción. Este compromiso coincide con la voluntad del Estado peruano y los ciudadanos de emprender una lucha frontal contra la corrupción en el Sector Forestal.

## GLOSARIO

---

**Aprovechamiento Sostenible:** Utilización de los recursos de flora y fauna silvestre y del recurso paisaje, de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, que efectúan a través de los instrumentos de gestión mediante la aplicación de técnicas apropiadas de manejo que permiten la estabilidad del ecosistema, la renovación y persistencia del recurso, con lo cual se mantienen las posibilidades de satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes y futuras<sup>59</sup>.

- **Bosque:** Ecosistema que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 2 metros o de árboles capaces de alcanzar esta altura in situ, y/o una cubierta de copas superior al 10 por ciento. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano. Ecosistema complejo de seres vivos, microorganismos, vegetales y animales, que se influyen y relacionan al mismo tiempo y se subordinan al ambiente dominante de los árboles<sup>60</sup>.
- **Ecosistema:** También denominado sistema ecológico es aquella integración, relación de los diversos grupos de organismos vivos – biocenosis o comunidad-(plantas y animales) en interrelación con los factores *bióticos* (influencias que los organismos reciben de otras especies) y *abióticos* (factores fisicoquímicos), en un área determinada (biotopo).<sup>61</sup>
- **Centros Poblados:** Tiene tal categoría las ciudades, villas, pueblos, urbanizaciones, pueblos jóvenes, barrios o cuarteles, caseríos, anexos, comunidades campesina, comunidad indígena, etc.

---

<sup>59</sup> Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Decreto Supremo N° 002-2009-AG. Art. 3° numeral 3.2.

<sup>60</sup> Ibidem, numeral 3.16.

<sup>61</sup> Enciclopedia "ECOLOGÍA DEL PERÚ" Por: Antonio Brack y Cecilia Mendiola.  
<http://www.peruecologico.com.pe/libro.htm> visitado 14.04.08

- **Comunidades Indígenas y Nativas:** De acuerdo con el artículo 89º de nuestra Constitución Política las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el Artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.
- **Desarrollo Sostenible:** Según la clásica definición realizada por vez primera en el Informe Brundtland de 1987 (originalmente llamado Nuestro Futuro Común), es aquel que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- **Áreas Naturales protegidas:** Son aquellos espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y otros valores asociados. Estas áreas se establecen con carácter definitivo y la modificación de su norma de creación sólo podrá ser autorizada por Ley.
- **Recursos Forestales:** La Ley 27308- Ley Forestal y de Fauna Silvestre definió en su artículo 2º que los recursos forestales comprendía los bosques naturales, plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción y protección forestal y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional.
- **Descentralización:** Tal como señala la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 188º, la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se

realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que *permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales*. Consiste principalmente en que el gobierno central transfiera poder de decisión a las provincias implicando mayor participación de la sociedad y gobiernos locales.

- **Transferencia de funciones:** Es el proceso de entrega por parte del gobierno nacional y de recepción por parte del gobierno regional o local de las funciones que le han sido asignadas por sus respectivas leyes orgánicas junto con los recursos asociados para el desarrollo de las mismas. Estas transferencias están sujetas a la acreditación por parte del Consejo Nacional de Descentralización.<sup>62</sup>
- **Gobiernos Regionales:** Como personas jurídicas de derecho público gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Tienen por finalidad organizar y conducir la gestión pública regional, fomentando el desarrollo regional sostenible, a través de la inversión privada o pública, la promoción del empleo, y garantizando el ejercicio de los derechos de sus habitantes. Son elegidos por la voluntad popular.
- **Gobiernos Locales:** Son entes gubernamentales dentro de la organización territorial del Estado y sirven como canales inmediatos de participación vecinal en asuntos públicos, gestionando intereses propios de las correspondientes colectividades. Gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Sus elementos esenciales son el territorio, la población y la organización y las relaciones entre ellos son de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de

---

<sup>62</sup> Política 8: Descentralización Política Económica Y Administrativa En Respaldo de un Desarrollo Integrado Y Sostenible del Perú/ [http://www.transparencia.org.pe/documentos/o6\\_descentralizacion.pdf](http://www.transparencia.org.pe/documentos/o6_descentralizacion.pdf). visitado 14.04.09



subsidiaridad. Asimismo promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

- **Valor Agregado:** Grado de procesamiento que incrementa el valor de un determinado producto forestal.<sup>63</sup>
- **Concesiones Forestales:** Vienen a ser una modalidad de aprovechamiento y manejo de los recursos forestales en bosques naturales primarios, pueden estar orientados con fines o sin fines maderables.

---

<sup>63</sup> Reglamento del Decreto Legislativo N° 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Decreto Supremo N° 002-2009-AG. Art. 3° numeral 3.2.

## BIBLIOGRAFÍA

---

### **Fuentes Bibliográficas**

- ANDALUZ W., Carlos (2004). Derecho Ambiental, Ambiente Sano y Desarrollo Sostenible: Deberes y Derechos. 1º Edición Mayo. Lima – Perú.
- ANDALUZ W., Carlos (2005). “Mecanismos Legales e Institucionales para el Control de la Tala y Comercio Ilegal de Madera”. Edición Proterra, 1º Edición Mayo. Lima-Perú.
- BARRANTES, R. (Ed.); BURNEO, D.; CHÁVEZ, J.; FALCONÍ, F.; GALARZA, E. (2005) “La Política Forestal en la Amazonía Andina. Estudio De Casos: Bolivia, Ecuador y Perú”. Lima – Perú, Consorcio de Investigación Económica y Social..
- BAZAN, Roberto (2008). *Jemabaon Nii: Manejando nuestros bosques para aliviar la pobreza*. 1º Ed. Lima – Perú. AIDER - Asociación para la investigación y el Desarrollo integral
- CHARPENTIER, Silvia. e HIDALGO, Jessica. (1999). “Las Políticas Ambientales en el Perú. Lima-Perú”.
- FOY, Pierre; NOVAK, Fabián; VERA, Germán y NAMIHAS, Sandra (2003). “Derecho Internacional Ambiental”. Primera Edición. Lima – Perú.
- GEILFUS, Frans (1997); 80 Herramientas para el Desarrollo Participativo. Proyecto Regional “Desarrollo Institucional para la Producción Agrícola Sostenible en las Laderas de Centroamérica”, IICA – Holanda/Laderas C.A. Impreso por: EDICPSA, San Salvador – El Salvador.
- HELENA STEIN, Rosa (2003). Capital Social, Desarrollo y Políticas Públicas en la realidad Latinoamericana. Brasilia – Brasil.
- HUAROC, Vladimiro (2008). Presidente de la Región Junín. Revista mensual de análisis y propuestas N° 06 “Bajo la Lupa”. Editorial La República. Marzo. Lima- Perú.

- HYDE, W. F. (1985) “Resolving Conflict over Public Management of Natural Resources” in Ingram, H. And K. Godwin (eds.) *Public Policy and the Natural Environment*. Greenwich and London: JAI Press Inc.
- KEIPI, Kari (2000). “Políticas Forestales en América Latina”. Banco Interamericano de Desarrollo. 1ª Edición. Washington, D.C.
- LAHERA P., Eugenio (2004). “Políticas y Políticas Públicas”. Serie Políticas Sociales. UN – CEPAL. Santiago de Chile.
- LANEGRÁ, Iván K. (2008). *El (Ausente) Estado Ambiental: Razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. 1ª Ed. Editorial Realidades. Lima – Perú.
- RAHNEMA, M. (1990). “Participatory Action Research: The ‘Last Temptation of Saint’ Development” in *Alternatives* XV.
- COSTANZA, Robert (1991). *Ecological Economics: the Science and Management of Sustainability*, Nueva York, Columbia University Press.
- SALIH, M. (1998). *Sustainable Development and its Critics*. The Hague: ISS Lecture Notes 3.
- SORIA, C. y DIAZ, Julio (2002). Reflexiones sobre la Institucionalidad Ambiental en el Perú, a partir del caso de la minería aurífera aluvial artesanal en la Amazonía. Lecciones para los Gobiernos Regionales.
- TOLENTINO, A. S. (1995). “Good governance through popular participation in sustainable development”.
- LORENA AGUILAR, ITZÁ CASTAÑEDA, HILDA SALAZAR. *En Búsqueda del Género Perdido: Equidades en Áreas protegidas*. Unión Mundial por la Naturaleza. Costa Rica. Absoluto S.A., 2002.
- PACHECO, Raúl y VEGA, Obdulio (2002). “Dos Modalidades de Participación Ciudadana en Política Ambiental”. “Economía, Sociedad y Territorio”, Vol. III; 2001.

### **Informes y Documentos de Gestión**

- Banco Interamericano de Desarrollo. - BID *La Política de las Políticas Públicas: Progreso Socioeconómico y social en América Latina*, Informe 2006. 1a ed. Washington, Estados Unidos. BID. Febrero 2006.
- CLAROS COHAILA, Roberto. Plan de Desarrollo Institucional de la Municipalidad Provincial de Coronel Portillo 2007-2010 – Ucayali. Perú
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe – ECLAC (1991 – Sustainable Development: Changing Production Patterns, Social Equity and the Environment. Santiago: ECLAC
- INEI – Censos Nacionales: XI de Población y VI de Vivienda, 2007.
- Plan de Desarrollo Regional Concertado de la Región Ucayali 2004-2010 (actualizado 2008-2010).
- POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE; aprobado mediante Decreto Supremo Nº 012-2009-MINAM del 23 de Mayo de 2009.
- Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales. Boletín Nº 61 del WRM, agosto de 2002, edición en castellano. Montevideo – Uruguay.
- Organización de las Naciones Unidas para La Agricultura y la Alimentación (FAO), (2001). “La Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2000”.

### **Ponencias**

- ALEGRE CHANG, Ada. “El CONAM y el Sistema Nacional de Gestión Ambiental” En: *Primera Jornada de Derecho Ambiental* (Lima 1- 3 de junio del 2005) Organizado por el Taller de Derecho Ambiental – TDA de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- SORIA, Carlos. “Pluralismo y Constitucionalismo sobre el tema de Derechos Humanos, Consulta y Pueblos Indígenas”. Organizada por la Clínica Jurídica de la UNMSM, 09 de julio de 2009.

### **Recursos electrónicos**

- BELIKOW, Juan. *Modelo de Formación de Políticas Públicas*. Ponencia: 13 de Marzo 2007. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima-Perú. Consultado el 13/10/2010 en la página web:  
<[http://mef.gob.pe/DNPP/presentaciones/3\\_ModelodeFormaciondePoliticasyPublicas\\_J\\_Belikov.pdf](http://mef.gob.pe/DNPP/presentaciones/3_ModelodeFormaciondePoliticasyPublicas_J_Belikov.pdf)>
- Bundeszentrale für politische Bildung (Ed.) “Política ambiental, *Información para la educación política*” 2005. Consultado el 21/03/2009 en la página web:  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Política\\_ambiental](http://es.wikipedia.org/wiki/Política_ambiental)
- Diario La República. “Perú: primer productor de hoja de coca al 2011”. Consultado el 17/08/2009 en la página web: <http://www.larepublica.pe/politica/17/08/2009/peru-primer-productor-de-coca-el-2011-0>
- Enciclopedia "ECOLOGÍA DEL PERÚ" Por: Antonio Brack y Cecilia Mendiola. Consultado el 14/04/2008 en la página web:  
<http://www.peruecologico.com.pe/libro.htm>
- FONT, Nuria y SUBIRATS, Joan. ECOLOGÍA HUMANA, La Agenda 21 Local en España.  
<http://books.google.com.pe>
- Guía del Sistema Local de Gestión Ambiental. Consultado el 18/06/2008 en la página Web:  
<http://www.inwent.org.pe/capacidades/inventario/gm/Guia%20del%20sistema%20local%20de%20gestion%20ambiental.pdf>
- Participación Ciudadana a Nivel municipal: Consultado el 06/10/2009 en la página Web:  
[http://www.inwent.org.pe/capacidades/participacion\\_ciudadana\\_a\\_nivel\\_municipal4.html](http://www.inwent.org.pe/capacidades/participacion_ciudadana_a_nivel_municipal4.html)

- MAYO, Maritza. “Modelo de Gestión en Áreas Naturales Protegidas”.  
[http://www.plandirectorandp.com/documentos/presentacion\\_taller\\_MMayo.pdf](http://www.plandirectorandp.com/documentos/presentacion_taller_MMayo.pdf),  
[http://www.profonanpe.org.pe/gpan/pdf/modelo\\_gestion.pdf](http://www.profonanpe.org.pe/gpan/pdf/modelo_gestion.pdf).
- PASCUAL, José. El Teatro de la Ciencia y el Drama Ambiental. Una Aproximación a las Ciencias Ambientales. Miraguano Ediciones, 2000. Consultado el 19/09/2007 en la página web: <http://platea.pntic.mec.es/~cmarti3/2000/sesion/0102/desarr.htm>
- PINEDA, Nicolás. *El Concepto de Política Pública: Alcances y Limitaciones*. Seminario de Políticas Públicas. Febrero 2007. Consultado el 14/03/2009  
<http://portalescolson.com/boletines/204/politicas%20publicas.pdf>.
- Política 8: Descentralización Política Económica Y Administrativa En Respaldo de un Desarrollo Integrado Y Sostenible del Perú. Consultado el 14/04/2009 en la página web: <http://www.transparencia.org.pe/documentos/06descentralizacion.pdf>

#### **Normas consultadas**

- Reglamento del Decreto Legislativo N°1090, que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Decreto Supremo N° 002-2009-AG.

# ANEXOS

- |         |  |
|---------|--|
| Anexo 1 | Resolución Ministerial<br>Nº 0235-2005-AG<br>Mesa Nacional de Diálogo y<br>Concertación Forestal (MNDCF).              |
| Anexo 2 | Instituciones y representantes<br>integrantes de la, Mesa Nacional<br>de Diálogo y Concertación<br>Forestal - (MNDCF). |
| Anexo 3 | Relación de Comités de Áreas<br>Naturales Protegidas y la<br>Resolución de su Aprobación                               |

## **Formalizan la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF)**

### **RESOLUCIÓN MINISTERIAL**

#### **Nº 0235-2005-AG**

Lima, 24 de febrero de 2005

#### **CONSIDERANDO:**

Que, el Artículo 3º de la ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley Nº 27308, establece que el Estado promueve el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre en el territorio nacional, como elemento fundamental para garantizar su desarrollo sostenible, con la activa participación de los sectores sociales y económicos del país;

Que, el Ministerio de Agricultura como órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, viene convocando desde el año 2001 a los actores forestales del sector público y privado a la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, para que a través del diálogo y la concertación apoyen la implementación del desarrollo del sector forestal;

Que, mediante Decreto Supremo Nº 031,-2004-AG se oficializó el documento denominado "Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002 - 2021", elaborado en virtud del Proyecto FAO/GCP/PER/035/NET "Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal", suscrito entre el Gobierno del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el apoyo de Gobierno del Reino de los Países Bajos, teniendo como objetivo generar condiciones de participación de los actores forestales para lograr el desarrollo sostenible del sector forestal, de amplio potencial para la generación de empleo, la recuperación de los ecosistemas, degradados y la lucha contra la pobreza;

Que, con fecha 18 de noviembre de 2003, el Consejo Directivo del Congreso de la República ofició a los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio Exterior y Turismo y de, Agricultura, así como a la Embajada de los Países Bajos, la Moción del Orden del Día Nº 4882, en la cual propone que



se reconozca oficialmente a la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal como instancia de consulta obligatoria para asuntos forestales de interés público;

Que, la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF) viene fortaleciéndose con la participación de representantes de diversas instituciones de Gobierno, Gremios y Productores Forestales, Organizaciones Privadas de Conservación, Colegios Profesionales, Representantes de poblaciones indígenas y campesinas, Instancias regionales de diálogo y concertación, Organizaciones técnicas y financieras para el desarrollo forestal y Organizaciones privadas de promoción al desarrollo, siendo necesario oficializar su reconocimiento, como instancia de consulta para asuntos forestales de interés público, para la definición e implementación de los lineamientos de política forestal nacional, regional y local;

En uso de las atribuciones conferidas por la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, aprobada por Decreto Ley N° 25902 Y el Decreto Supremo N° 0172001-AG;

SE RESUELVE:

**Artículo 1º.- Formalización**

Formalizar la Mesa Nacional de Diálogo, y Concertación Forestal (MNDCF), como instancia representativa de consulta, cuya misión es coadyuvar en la búsqueda de acuerdos consensuados para asuntos forestales de interés público.

**Artículo 2º.- Conformación de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal**

La Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF), se encuentra constituida por representantes de diversas instituciones de gobierno, gremios y productores forestales, organizaciones privadas de conservación, colegios profesionales, representantes de poblaciones indígenas y campesinas, instancias regionales según se detalla en el Anexo 01 que forma parte integrante de la presente Resolución, quedando abierta la posibilidad que se integren nuevos actores forestales según la dinámica de su desarrollo.

**Artículo 3º.- Designación y-acreditación de Representantes.**

Cada una de las entidades públicas y privadas que forman parte de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF), deberán designar o acreditar ante el Ministerio de Agricultura mediante Resolución u oficio del titular de la entidad, a sus representantes titulares y

suplentes, en el plazo de siete (7) días útiles contados a partir de la publicación de la presente Resolución.

Cada representante titular del Mesa contará con un miembro suplente que estará facultado asistir a las sesiones de la Mesa; 'Sólo en caso de impedimento o ausencia justificada del titular.

**Artículo 4º.- Inicio de Actividades.**

La instalación de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF), se realizará en un plazo no mayor a siete (7) días útiles siguientes posteriores al vencimiento del plazo de nombramiento de sus representantes, a convocatoria del Ministerio de Agricultura.

**Artículo 5º.- Presidencia y Secretaría Técnica.**

La Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF), será presidida por un miembro elegido por consenso en cada sesión y contará para la coordinación y cumplimiento de sus actividades con un Secretario Técnico, quien deberá ser designado en la primera sesión, comunicando dicha designación al Ministerio de Agricultura.

**Artículo 6º.- Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal (MRDCF).**

Podrán constituirse Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal (MRDCF), para lo cual deberán acreditarse para su incorporación ante la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF).

**Artículo 7º.- Instancias del Ministerio de Agricultura**

Establecer la participación obligatoria de las instancias del Ministerio de Agricultura en la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal (MNDCF) y en las Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal (MRDCF) vinculadas o relacionadas a la gestión del patrimonio forestal nacional.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

ÁLVARO QUIJANDRÍA SALMÓN

Ministro de Agricultura

## **Instituciones y representantes integrantes de la, Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal - (MNDCF)**

### **Instituciones de Gobierno.**

- Un representante del Ministerio de Agricultura MINAG.
- El Intendente Forestal y de Fauna Silvestre - INRENA.
- El Gerente de la Oficina de Supervisión de las Concesiones Forestales Maderables - INRENA.
- Un representante de la Oficina de Asesoría Jurídica - INRENA.
- Un representante del Proyecto Especial de Titulación de Tierras - PETT.
- Un representante de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA.
- Un representante de la Defensoría del Pueblo.
- Un representante de la Universidad Nacional Agraria Facultad de Ciencias Forestales.
- Un representante de los cada uno de los gobiernos regionales en los cuales se haya otorgado derechos de concesión forestal con fines maderables.

### **Gremios y productores forestales**

- Un representante de la Camara Nacional Forestal CNF
- Un representante de la Corporación Nacional de la Madera del Perú - CORMADERA.
- Un representante de la Asociación de Productores Forestales de Ucayali - APROFU.
- Un representante de la Asociación de Concesionarios Forestales de Ucayali - ACOFU.
- Un representante de la Federación Peruana de la Madera - FPM.
- Un representante de la Asociación de Exportadores - ADEX.

### **Organizaciones privadas de conservación**

- Un representante de la Sociedad Nacional del Ambiente - SNA.
- Un representante de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA.
- Un representante de la World Wildlife Fund - WWF - OPP.
- Un representante del Foro Ecológico.

- Un representante de la Conservación Internacional.
- Un representante de la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza - PRONATURALEZA.

#### **Colegios Profesionales**

- Un representante del Capítulo de Ingenieros Forestales- CIP.

#### **Representantes de poblaciones indígenas y campesinas**

- Un representante Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú - COICAP.

#### **Organizaciones técnicas y financieras para el desarrollo forestal**

- Un representante Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal - FONDEBOSQUE.
- Un representante Bosques, Sociedad y Desarrollo - BSD.

## **PROPUESTA PARA LA PREVENCIÓN DE LA TALA ILEGAL**

Presentado por la Empresa Maderera Von Humbolt, ante el Gobierno Regional de Ucayali en el año 2010.

### **PROPUESTA**

#### **ANTES DEL APROVECHAMIENTO:**

El usuario del bosque (concesionarios o permisos), todos los años ingresan a la cuenca para hacer el censo comercial y elaborar el Plan Operativo Anual. Comunica al Comité de Gestión de Bosque - CGB – su ingreso en forma obligatoria, quien lleva un registro de las ocurrencias.

El Comité, planifica una supervisión calculando los tiempos que pueda durar un censo para constatar que determinado usuario está haciendo trabajo de campo.

Terminado el censo, el Comité le extiende al usuario una constancia de haber realizado trabajos de campo para el censo, y sin este documento la Administración Forestal no debe recibir en trámite el documento del Plan Operativo Anual para su revisión y posterior aprobación.

Este procedimiento va a eliminar los censos de gabinete.

#### **DURANTE EL APROVECHAMIENTO:**

Es el período de tumba, revocado o arrastre mecanizado, el personal técnico del Comité realiza visitas inopinadas a los usuarios para verificar si están trabajando dentro de la Parcela de Corta Anual, apreciar el volumen y especie que están haciendo aprovechamiento, de lo cual también se llevará un registro.

#### **DESPUES DEL APROVECHAMIENTO:**

Es el período que se empieza a movilizar la madera como consecuencia de la creciente de los ríos para el transporte de la madera hacia los centros de transformación.

Para los casos de aprovechamiento y transporte mecanizado por carretera, donde no se utiliza la vía fluvial, la supervisión es periódica.

El personal técnico del Comité, se instala en un lugar estratégico de la cuenca para controlar las Listas de Trozas y Guías de Transporte Forestal que amparan a la madera extraída de una

determinada Concesión o Permiso, la firma y sella dando su conformidad, lo que es comunicada de inmediato vía radiofonía o electrónicamente a la Sede de la Administración Forestal Regional. De esta manera en la Sede ya tienen conocimiento del origen y características de la madera que se está movilizand o en determinada cuenca, por lo que resultaría casi imposible legalizar madera de otro lugar.

Además los controles de bahía se reducirían solo a recepcionar en la planta de destino, con lo que también se reduciría recursos humanos y económicos.

- El movimiento de volúmenes se controlaría automáticamente, porque la movilización de madera en la selva baja solo se hace en invierno, salvo excepciones de los que tienen acceso directo al río Ucayali, esto lo sabe la Administración Forestal, hacerlo en verano ya es evidente que se está blanqueando madera, habría que hacer supervisión de ser el caso. En la actualidad estos contratos movilizan madera tanto en invierno como en verano. El control e informe del CGB en estos casos es fundamental.

Esta propuesta se complementa con la aplicación de modificación del Código Penal.

#### **RECOMENDACIONES:**

##### **- Cambios normativos:**

- \* Elaborar Ordenanza Regional de Prevención de la Tala Ilegal.  
(Adjuntamos Proyecto).
- \* Ordenanza Regional o similar: Obligación del usuario a formar parte del Comité de Gestión de Bosque.
- \* Ordenanza Regional o similar: Nuevos aportes del presupuesto regional a favor de los Comités de Gestión de Bosque.
- \* Otros...

Promover que las organizaciones ambientalistas y similares participen con proyectos de gestión e implementación de los Comités de Gestión de Bosque (con recursos económicos gestionados por ellos a la cooperación internacional) por un periodo mínimo de tres años.

PROYECTO DE ORDENANZA REGIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TALA ILEGAL DE MADERA Y  
ROL DE LOS COMITÉS DE GESTIÓN DE BOSQUE.

POR CUANTO:

El Concejo Regional del Gobierno Regional de Ucayali, en concordancia con sus atribuciones y alcances de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867 y su modificatoria con la Ley N° 27902 y, la Ley de Descentralización N° 27783; lo mismo que, atribuciones y funciones en materia Agraria, Forestal y Medio Ambiente, en Sesión Ordinaria de fecha .....del año 2009, ha tratado, debatido y aprobado la Ordenanza Regional siguiente :

CONSIDERANDO:

Que, en política forestal y fauna silvestre se han dado diversas leyes y decretos, habiendo tenido la de mayor vigencia el Decreto Ley N° 21147, promulgado por el Gobierno Militar del General Juan Velasco Alvarado, que tuvo una vigencia de 33 años, cuyo carácter social y extractivista, agudizadas por la escasa supervisión y control se consolidó una cultura informal de los usuarios del bosque con graves problemas de depredación, desertificación y degradación ambiental.

Que, de acuerdo a las estadísticas oficiales, el nivel de degradación del bosque y tala indiscriminada se viene dando a través de la agricultura migratoria, extracción para leña y carbón, actividad selectiva extractiva de madera y otros factores que atentan la biomasa boscosa en índices que varían entre 250,000 a 300,000 hectáreas/año.

Que, los diversos problemas ambientales como el calentamiento global de la tierra, desajustes en los eventos climáticos y estacionales, se vienen agudizando cada vez más por falta de una cultura de prevención sostenible y sistemática hacia el usuario y la comunidad en general.

Que, la vigente Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308, promulgado en el año 2000, entre sus principales alcances establece principios de manejo de bosque bajo modelos modernos como son las concesiones forestales, permisos y autorizaciones; así como la creación de los Comités de Gestión de Bosque.

Que, la “Asociación de Concesionarios Forestales de Padre Abad”, Institución con personería jurídica e inscrita en los Registros Públicos de Ucayali bajo la Partida Electrónica N° 11005701, ha presentado a la Presidencia del Gobierno Regional de Ucayali un documento denominado: ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DE LA TALA ILEGAL DE LA MADERA, cuyo objetivo es establecer políticas integrales de prevención con participación ciudadana bajo un esquema que induzca al manejo sostenible del bosque, teniendo como principio rector la expedición de una Ordenanza Regional que involucre con mayor dinamismo a los Comités de Gestión de Bosque.

Que, los Gobiernos Regionales en el marco de la descentralización asumen acciones y autoridad competentes para normar dentro de su jurisdicción aspectos de administración y control del bosque.

Que, el Gobierno Regional de Ucayali, en uso de su autonomía administrativa, legal y social, en un acto de voluntad política para atenuar los graves problemas medio ambientales de tala

y extracción ilegal de madera, ha devenido en promulgar la presente Ordenanza Regional en base a la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27862.

ORDENA:

ARTÍCULO PRIMERO:

Disponer que las Gerencias de: Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Recursos Naturales, conjuntamente con la Dirección Regional Agraria ejecuten estrategias preventivas de supervisión y control forestal a través de los Comités de Gestión de Bosque instalados en las cuencas hidrográficas de la Región Ucayali.

ARTÍCULO SEGUNDO:

Dispóngase bajo responsabilidad de los sectores involucrados la mayor promoción para la creación, implementación, gestión y fortalecimiento de los Comités de Gestión de Bosque de la Región Ucayali, en armonía con los alcances del Artículo 53° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

ARTÍCULO TERCERO:

Encárguese a la Gerencia de Imagen Institucional del Gobierno Regional de Ucayali, priorizar políticas de difusión, socialización y concientización que fortalezca en la comunidad, el conocimiento conjunto de normas que sancionan la tala ilegal de madera, creando una cultura ambiental para el cumplimiento de los objetivos de la presente Ordenanza Regional.

ARTÍCULO CUARTO:

Déjese sin efecto todas las medidas administrativas regionales que se opongan a la presente Ordenanza Regional.

POR TANTO:

Comuníquese al Presidente Regional de Ucayali para su promulgación en..... a los.....días del mes de.....del año 2009.

Consejero Delegado del Concejo Regional de Ucayali.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla.

Dado en la sede del Gobierno Regional de Ucayali a los.....días del mes de ..... del año 2009.

Presidente del Gobierno Regional de Ucayali





**RESOLUCIÓN DE INTENDENCIA N° 0054-2007-INRENA-IFFS**

Lima, **16 ABR. 2007**

**VISTO:**

El Informe N° 011- 2007 -INRENA-IFFS-DPPFFS, que recomienda aprobar la Directiva para la transferencia de fondos a los Comités de Gestión de Bosque.

**CONSIDERANDO:**

Que, el numeral 3.4 del artículo 3° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dada por Ley N° 27308, establece que el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, es el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre a nivel nacional;

Que, el artículo 46° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG y modificado por el artículo 3° del Decreto Supremo N° 006-2003-AG, define la unidad de gestión de bosque como el área de planificación y gestión del manejo forestal sostenible en el ámbito regional o de cuenca debidamente reconocida por INRENA, cuya gestión estará a cargo del respectivo Comité de Gestión de Bosque;

Que, el artículo 51° del Reglamento antes señalado, establece que el representante local del INRENA y los representantes de los titulares de las concesiones, autorizaciones y permisos, ubicados dentro de cada unidad de gestión de bosques, conforman un Comité de Gestión de Bosque. Asimismo, el artículo 52° establece que los referidos Comités se integran con representantes de los gobiernos locales o centros poblados y de las comunidades nativas y campesinas existentes en el área del bosque, así como de las instituciones académicas y ambientales de la localidad con presencia en la Región;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 041-2003-INRENA, de fecha 11 de abril del 2003, se aprueba el formato para la elaboración de reglamentos internos que rigen a los Comités de Gestión de Bosque;

Que, con el objetivo de agilizar los procedimientos administrativos, como el reconocimiento de las unidades de gestión de bosque y de los Comités de Gestión de Bosque en un solo acto; se remite la Resolución Jefatural N° 174-2005-INRENA, la cual modifica la Resolución señalada en el párrafo anterior;

Que, con el objetivo de fortalecer el proceso, se designó coordinadores de los Comités de Gestión de Bosque a nivel de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre del INRENA, en tal sentido se emitió la Resolución de Intendencia N° 369-2005-INRENA-IFFS;

Que, el artículo 54° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que son recursos de los Comités de Gestión de Bosque, las transferencias presupuestales realizadas por el INRENA, provenientes del porcentaje correspondiente de los derechos de aprovechamiento





forestal de las concesiones, autorizaciones o permisos otorgados dentro de área de su jurisdicción, los aportes que voluntariamente acuerde el mismo Comité y las donaciones;

Que, mediante Decreto Supremo N° 07-2006-AG se modifican los artículos 46°, 51°, 52°, 53° y 54° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, referidos a las unidades de gestión, conformación de los Comités de Gestión de Bosque, principales funciones y responsabilidades y transferencia de recursos a los referidos Comités,

Que, los Comités de Gestión de Bosque han sido creados con la finalidad de constituir espacios de concertación de la sociedad civil para contribuir al manejo sostenible de los recursos forestales; en ese sentido requieren ser fortalecidos para el cumplimiento de sus actividades;

Que, para llevar a cabo el fortalecimiento de los Comités de Gestión de Bosques, es necesario que el INRENA, establezca normas y procedimientos para su operatividad y entre ellas, la transferencia de fondos constituye una acción de vital importancia, de acuerdo a lo señalado en el informe Técnico N° 154 -2006-INRENA-IFFS-DPPFFS;

Que, mediante Resolución Jefatural N° 174-2005-INRENA, se faculta a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre la emisión de normas y directivas complementarias para la transferencia de fondos a los Comités de Gestión de Bosque.

De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2003-AG.



**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Aprobar la Directiva N° 030-2007-INRENA-IFFS, "Procedimiento para la Transferencia de Fondos a los Comités de Gestión de Bosque".

**Artículo 2°.-** Transcribir la presente Resolución a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre y a la Gerencia de Administración, para los fines pertinentes.



Regístrese y comuníquese



Ing. Antonio Morizaki Taura  
Intendente Forestal y de Fauna Silvestre

DIRECTIVA N° 030 - 2007-INRENA-IFFS



**PROCEDIMIENTO PARA LA TRANSFERENCIA DE FONDOS A LOS  
COMITES DE GESTIÓN DE BOSQUE**

**1. OBJETIVO**

Contar con una Directiva que establezca el procedimiento para el cálculo y ejecución de las transferencias provenientes del porcentaje de los derechos de aprovechamiento forestal de las concesiones, autorizaciones o permisos que corresponde a los Comités de Gestión de Bosques (en adelante CGB) de acuerdo a lo establecido en los artículos 54° y 74° del Decreto Supremo N° 014-2001-AG, modificado por Decreto Supremo N° 007-2006-AG.

**2. ALCANCE**

La presente Directiva es aplicable en las diferentes Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (IFFS), la Oficina de Administración del INRENA y CGB.

**3. BASE LEGAL**

Las siguientes normas contienen disposiciones que al ser citadas en este texto constituyen la base para la implementación de la siguiente Directiva:

- Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 014-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en sus artículos 46°, 47°, 51°, 52°, 53° y 54°, y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 007-2006-AG que modifica los artículos 46°, 51°, 52°, 53° y 54° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Decreto Supremo N° 002-2003-AG, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del INRENA, y sus modificatorias.
- Resolución Jefatural N° 174-2005-INRENA, mediante la cual faculta a la IFFS la emisión de normas y directivas complementarias para la transferencia de fondos a los CGB.
- Resoluciones Jefaturales N° 228-2001-INRENA y 302-2002-INRENA establece y amplía respectivamente funciones y atribuciones de los Administradores Técnicos Forestales y de Fauna Silvestre.





#### 4. REQUISITOS PARA SOLICITAR LA TRANSFERENCIA DE FONDOS

1. **Solicitud** del CGB al INRENA, para la transferencia de fondos, firmada por el presidente del CGB, ver formato F1.
2. **Reporte del Banco** indicando los titulares de la cuenta y el número de cuenta corriente, en el Banco que el CGB considere pertinente.
3. **Vigencia de Poder** del representante legal, este documento debe tener como fecha de expedición no mayor de 30 días desde la fecha de presentación de la solicitud, solo para el caso del 1er trimestre del año.
4. Copia simple de la **partida registral**, solo en los casos de existir modificaciones con la partida que forma parte del expediente de reconocimiento.
5. **Relación de integrantes del Consejo Directivo** del CGB, solo en el caso de existir variaciones en el referido Concejo.
6. Presentación del **Plan Anual de Trabajo** de acuerdo al Estatuto y/o presentación del Informe Trimestral de avance del Plan de Trabajo Anual, de acuerdo al siguiente detalle:
  - El primer trimestre el CGB debe presentar el Plan Anual de Trabajo y el primer informe trimestral de su avance.
  - El segundo trimestre el CGB debe presentar el segundo informe trimestral de avance del Plan de Trabajo Anual.
  - El tercer trimestre el CGB debe presentar el tercer informe trimestral de avance del Plan de Trabajo Anual.
  - El cuarto trimestre el CGB debe presentar el cuarto informe trimestral de avance del Plan de Trabajo Anual.
7. **Informe Anual de actividades** del CGB, solo una vez culminado el año correspondiente.
8. Presentación de manifiestos de gastos (rendición de cuentas) correspondiente al trimestre que culmino, ver Formato F5.



#### 5. MECANICA OPERATIVA

El procedimiento se realiza de acuerdo al siguiente detalle:

##### 5.1 Evaluación de las ATFFS

Corresponde a la ATFFS evaluar teniendo en consideración los siguientes aspectos:

- a) La solicitud, la misma que deberá estar firmada por el presidente del CGB.
- b) Revisará la vigencia del poder del representante legal, la inscripción en Registros Públicos y el reconocimiento a través de Resolución de Intendencia o Administrativa, corroborando asimismo que el número de Cuenta Corriente corresponda al Comité solicitante y la relación de integrantes del concejo directivo, todo estos documento solo serán verificados para el caso del 1er trimestre de cada año, o según corresponda.
- c) Evaluará el Plan Anual de Trabajo (de acuerdo a lo señalado en el anexo 2) y/o informe anual de las acciones del CGB y/o informes trimestrales, según corresponda.
- d) Revisar el manifiesto de gasto correspondiente al trimestre que culmino.





## 5.2 Informe de la ATFFS

- e) Efectuada la evaluación antes referida, en el caso de ser favorable se elevará el informe a la IFFS para proseguir con el trámite, en el caso de ser desfavorable se devolverá la solicitud de transferencia de fondos a fin de que el CGB respectivo subsane las observaciones, ver formato F2.

## 5.3 Evaluación y acciones de la IFFS

- f) Una vez remitido el informe de la ATFFS a la IFFS, la DACFFS elaborará el informe para la transferencia correspondiente de acuerdo al Formato F3 y proyectará el memorando dirigido a la Oficina de Administración del INRENA, de acuerdo al Formato F4.
- g) El Memorando y el informe de la DACFFS, serán derivados mediante trámite documentario a la Coordinación Administrativa Forestal - CAF de la IFFS, para adjuntar la solicitud de servicio y a la vez tramita la firma del memo y solicitud de servicio por el Intendente Forestal y de Fauna Silvestre.
- h) Luego la CAF remitirá la solicitud de servicio de transferencia a la Oficina de Administración - OA del INRENA, de acuerdo a los formatos F6-1 y F6-2.

## 5.4 Supervisión

A fin de llevar a cabo un adecuado control, las ATFFS deberán realizar las siguientes acciones:

- i) Supervisión de la ejecución de gastos que se realizará de forma inopinada.
- j) Supervisión del Registro de Miembros que se realizará en forma inopinada.
- k) Supervisión de actividades ejecutadas de acuerdo al plan de trabajo.



## 5.5 Remisión de Información

- l) El CGB deberá informar de cualquier modificación de los representantes legales o cambio de cuenta corriente del CGB, a la ATFFS respectiva en el momento de la ocurrencia.
- m) La IFFS informará al CGB, sobre aquellos titulares de contratos, permisos y autorizaciones que han sido autorizados o que han perdido tal condición por sanción consentida, por caducidad o término de su derecho de aprovechamiento.



## 6. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

**Primera.-** La transferencia de fondos a los CGB se realizará a partir del reconocimiento administrativo.

**Segunda.-** La frecuencia de transferencia de fondos a los Comités de Gestión de Bosque, se realizará trimestralmente, de acuerdo a los siguientes periodos: Enero – Marzo; Abril – Junio, Julio – Setiembre y Octubre – Diciembre.



**Tercera.-** El presupuesto y las actividades detalladas en los planes anuales de trabajo de los respectivos CGB, deberán ser reformulados una vez que se conozcan con mayor precisión los montos a transferirse, en el caso que corresponda.

**Cuarta.-** El Plan Anual de Trabajo deberá ser presentado hasta 3 meses posteriores de haberse iniciado el año correspondiente, a fin de cumplir con las transferencias correspondientes.

**Quinta.-** Los informes trimestrales deben ser presentados hasta 1 mes después de haber culminado el trimestre correspondiente, a fin de cumplir con las transferencias correspondientes.

**Sexta.-** El informe anual debe ser presentados hasta 1 mes después de haber culminado el año correspondiente, a fin de cumplir con las transferencias correspondientes.

**Séptima.-** El incumplimiento de los plazos establecidos en la tercera, cuarta y quinta disposiciones complementarias, generara que la transferencia se haga efectiva en el siguiente trimestre.

#### ANEXOS Y FORMATOS

Anexos	DENOMINACIÓN
1	Plan Anual de Trabajo
2	Procedimiento
<b>Formatos</b>	
F1	Solicitud
F2	Informe de la ATFFS de conformidad para el proceso de transferencia de fondos a los CGB
F3	Informe de conformidad de la IFFS solicitando la trasferencia a la Oficina de Administración
F4	Memorandum de solicitud de transferencia de fondos.
F5	Formato de manifiesto de gastos
F6-1 y F6-2	Formato de Solicitud de servicio



## ANEXO 1

### Plan Anual de Trabajo



Dada la diversidad de situaciones y realidades que se presentan a nivel nacional, no es oportuno establecer de manera determinante el esquema del Plan Anual de trabajo de los CGB; sin embargo es necesario precisar que las actividades indispensables que deberán considerar los CGB deben estar en concordancia a las funciones antes descritas.

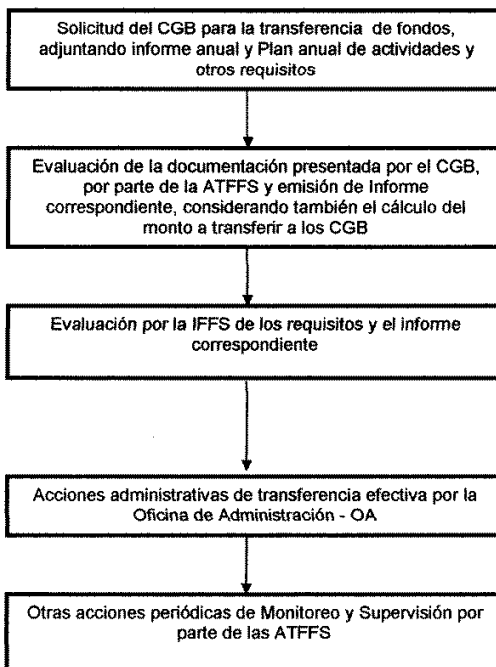
En tal sentido, la elaboración del Plan Anual de Trabajo deberá contar por lo menos con la información que se presenta a continuación:

- Información general del CGB (Esta información debe constar entre otros del nombre del CGB, ámbito de la UGB, titulares de permisos, autorizaciones y concesiones en la UGB)
- Objetivo
- Actividades a desarrollar (cualitativa y cuantitativamente)
- Estrategias
- Presupuesto y fuentes de financiamiento ( estimado )
- Cronograma y responsables
- Otras que se consideren necesarias, en concordancia a la legislación sobre la materia.



ANEXO 2

PROCEDIMIENTO PARA EL CÁLCULO Y TRANSFERENCIA DE FONDOS  
A LOS COMITES DE GESTION DE BOSQUES





**FORMATO – F 1**



SOLICITO : TRANSFERENCIA DE FONDOS AL COMITÉ DE  
GESTION DE BOSQUE

(Provincia), \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del 200\_\_

**CARTA N° (Indicar)**

**Señor Ingeniero**  
(Nombre y Apellido del funcionario del INRENA)  
(Cargo: Indicar)  
Presente.-

Yo, (Nombres y apellidos), con documento de identidad N° (Número), representante del Comité de Gestión de Bosque (Indicar el nombre del CGB) ubicada en el distrito de (Nombrar), provincia de (Nombrar) departamento de (Nombrar) reconocida mediante la Resolución N° (Nombrar) ante usted con el debido respeto me presento y expongo lo siguiente:

Que, en cumplimiento a la normatividad vigente, solicito la transferencia de fondos correspondiente al trimestre N° (Nombrar), del año (Nombrar).

Atentamente

\_\_\_\_\_  
Firma del Presidente del Comité de Gestión de Bosque  
Nombre  
DNI

Pd. Adjunto la ficha señalando los documentos adjuntos a la presente solicitud, de acuerdo a los requisitos establecidos

**FORMATO – F 1**

**FICHA DE DOCUMENTOS ADJUNTOS A LA SOLICITUD**



N°.	DOCUMENTOS ADJUNTOS	Información de uso exclusivo de la ATFFS		
		SI	NO	Observaciones
a)	<b>Solicitud</b> del CGB al INRENA, para la transferencia de fondos, firmada por quien(es) esté(n) facultado(s) en el Estatuto como el(los) responsable(s) del manejo de fondos y el representante legal.			
b)	Reporte del Banco indicando los titulares de la cuenta y el número de cuenta corriente.			
c)	<b>Vigencia de Poder</b> del representante legal, este documento debe tener como fecha de expedición no mayor de 30 días desde la fecha de presentación de la solicitud, solo para el caso del 1er trimestre del año.			
d)	Copia simple de la <b>partida registral</b> , solo en los casos de existir modificaciones con la partida que forma parte del expediente de reconocimiento.			
e)	Copia simple de <b>Resolución de Intendencia o Administrativa</b> , reconociendo al Comité de Gestión de Bosque, así como su Estatuto, solo en los casos de existir modificaciones de la Resolución y/o Estatuto que forman parte del expediente de reconocimiento.			
f)	Relación de <b>integrantes del Consejo Directivo</b> del CGB, solo en el caso de existir variaciones en el referido Concejo.			
g)	Presentación del <b>Plan Anual de Trabajo</b> de acuerdo al Estatuto y/o presentación del Informe Trimestral de avance del Plan de Trabajo Anual.			
h)	<b>Informe Anual de actividades</b> del CGB, solo una vez culminado el año correspondiente.			
i)	Presentación de manifiestos de gastos (rendición de cuentas) correspondiente al trimestre que culmino. (ver Formato N° 7).			



Nombre del CGB:
Fecha de entrega:
Fecha de subsanación de requisitos:
Fecha de culminación del plazo:



**FORMATO – F 2**

**ESTRUCTURA DE INFORME TÉCNICO DE CONFORMIDAD POR LA ATFFS**

**INFORME TÉCNICO N° \_\_\_\_-200\_-INRENA-ATFFS**



**PARA :** Ing. \_\_\_\_\_  
Administrador Técnico Forestal y de Fauna Silvestre

**ASUNTO :** Evaluación para la transferencia de fondos al CGB (Nombrar)

**REF. :** Solicitud para la transferencia de fondos del CGB (Nombrar)

**FECHA :** \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 200\_\_

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para informarle en relación a la evaluación correspondiente a la transferencia de fondos del CGB (Nombrar)

**EVALUACION**

Evaluación de los requisitos señalados en el ítem 4 y todas aquellas consideraciones señaladas en la presente Directiva.

**CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

Se recomienda elevar el presente informe a la CAF de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, para la transferencia de fondos correspondiente al CGB (Nombrar), para lo cual se adjunta el cálculo a transferir, por los derechos de aprovechamiento forestal captados en la respectiva Unidad de Gestión de Bosque, adjuntando los cuadros 1 y 2.



\_\_\_\_\_  
Profesional ATFFS

Visto el informe que antecede y que esta Administración Técnica hace suyo, pase a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, para los fines pertinentes.



\_\_\_\_\_  
Administrador Técnico Forestal y de Fauna Silvestre

# CUADRO 1

Cálculo del Monto Total a ser transferido al Comité de Gestión de Bosque por Concesiones, Permisos y Autorizaciones – Este cuadro se debe elaborar para cada CGB existente.

## DERECHO DE APROVECHAMIENTO CORRESPONDIENTE A COMITÉ DE GESTION DE BOSQUE (En Nuevos Soles)

COMITÉ DE GESTION DE BOSQUE : ( Se elaboraran tantos cuadros como comités existentes)

TRIMESTRE

CONCESIONES FORESTALES										
N°	CÓDIGO	TITULAR	FECHA (*)	UBICACIÓN			TIPO DE PRODUCTO	SEDE	Derecho Aprovechamiento (S/.)	CGB 5%
				Departamento	Provincia	Distrito	Maderable			
1										
2										
								SUB TOTAL	-	

PERMISOS										
N°	CÓDIGO	TITULAR	FECHA (*)	UBICACIÓN			TIPO DE PRODUCTO	SEDE	Derecho Aprovechamiento (S/.)	CGB 5%
				Departamento	Provincia	Distrito	Maderable			
1										
2										
SUB TOTAL										

AUTORIZACIONES										
N°	CÓDIGO	TITULAR	FECHA (*)	UBICACIÓN			TIPO DE PRODUCTO	SEDE	Derecho Aprovechamiento (\$/.)	CGB 5%
				Departamento	Provincia	Distrito	Maderable			
1										
2										
SUB TOTAL									-	

TOTAL									-	-
-------	--	--	--	--	--	--	--	--	---	---

(\*) En caso de Concesiones, indicar fecha del pago de derecho de aprovechamiento.

En caso de Permisos o Autorizaciones, indicar fecha de otorgamiento del Permiso o Autorización.



## CUADRO 2

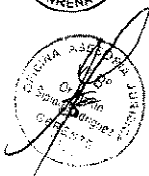
Cuadro resumen de los montos a transferirse por Concesiones, Permisos y Autorizaciones

### RESUMEN DE DISTRIBUCIÓN DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO (En Nuevos Soles)

ATFFS :

TRIMESTRE

	Recurso Asignado a CGB
Concesiones	
Permisos	
Autorizaciones	
<b>TOTAL</b>	



FORMATO - F 3

**ESTRUCTURA DE INFORME TÉCNICO DE CONFORMIDAD POR IFFS PARA EL  
PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FONDOS DEL INRENA AL CGB**

INFORME TÉCNICO Nº \_\_\_\_-200\_-INRENA-IFFS-CAF



PARA : Ing. \_\_\_\_\_  
Intendente Forestal y de Fauna Silvestre

ASUNTO : Cálculo del monto a transferir y ejecución de transferencia al CGB  
(Nombrar)

REFERENCIA: Informe Técnico de la ATFFS correspondiente

FECHA : \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 200\_\_

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para informarle en relación a la evaluación correspondiente a la transferencia de fondos a los CGB

**DOCUMENTACIÓN EVALUADA**

Evaluación del Informe de la ATFFS y el expediente en su conjunto.

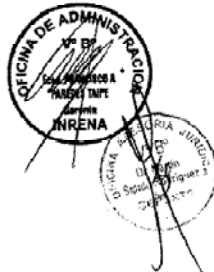
**CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

Se recomienda efectuar la transferencia correspondiente al CGB ( ..... ) en \_\_\_\_\_  
Nuevos Soles (S/. \_\_\_\_\_) por el \_\_\_\_\_ trimestre del año \_\_\_\_\_



Profesional DACFFS

Profesional de la CAF



FORMATO – F 4

MEMORANDUM N° -200\_ - INRENA - IFFS

PARA : \_\_\_\_\_  
Gerente de la Oficina de Administración

ASUNTO : Transferencia de fondos al Comité de Gestión de Bosque \_\_\_\_\_

FECHA : Lima, \_\_\_\_\_



Es grato dirigirme a usted, para comunicarle que en cumplimiento al Artículo 54° del D.S. N° 014-2001-AG Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la modificatoria mediante D.S. N° 007-2006-AG, se ha determinado el monto referido al porcentaje correspondiente de los derechos de aprovechamiento forestal de las concesiones, autorizaciones y permisos; ubicados en la UGB del CGB – (\_\_\_\_\_) otorgado en el área de jurisdicción del Comité de Gestión de Bosque \_\_\_\_\_.

Para tal efecto, agradeceré disponga la transferencia de fondos al Comité de Gestión de Bosque \_\_\_\_\_, el monto de \_\_\_\_\_, correspondiente al \_\_\_\_\_ trimestre, durante el año \_\_\_\_\_, por lo que se debe realizar el depósito a la Cuenta Bancaria N° \_\_\_\_\_ del Banco \_\_\_\_\_.

Atentamente,

Ing. \_\_\_\_\_  
Intendente Forestal y de Fauna Silvestre







**FORMATO F 6-1**



MINISTERIO DE AGRICULTURA  
INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES  
Calle 17 N°355 Urb. El Palomar- San Isidro  
Telf. 2242864

INTENDENCIA: FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

**SOLICITUD DE SERVICIOS**

N° 0570

SEÑORES: Sr. FRANCISCO PAREDES TAIPE  
DIRECCIÓN: ADMINISTRACIÓN

FECHA	FUNCION	PROGRAMA	SUB-PROG.	ACTIVIDAD	COMPONENTE	META	PART.ESPEC.
08.03.2007	04	011	039				
<b>PUNTE DE FINANCIAMIENTO</b>							
<b>RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS</b>							
<b>CANTIDAD</b>	<b>MONEDA</b>						
		TRANSFERENCIA DE FONDOS POR CONCEPTO DE DERECHOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL DE LAS CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y PERMISOS AL COMITÉ DE GESTIÓN DE BOSQUE					
		LA SUMA DE S/ 7,278.00, (SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTIOCHO Y 00/100 NUEVOS SOLES) SEGÚN EL SIGTE DETALLE:					
		DE LA CUENTA CORRIENTE	US\$	S/			
		6000-029694	2,267.25	7,278.00			
		A LA CUENTA CORRIENTE					
		0000-282502		7,278.00			
<p align="center"><b>NOTA PARA EL PROVEEDOR</b></p> <p>La proforma debe incluir precios incluidos IGV, forma de pago, marca y modelo del bien, N° de código de identificación en su catálogo, garantía, tiempo de entrega, período de validez de la oferta, si fuera posible incluir muestra y otros detalles que Ud. considere importante en su oferta, sírvase enviar su cotización en sobre cerrado a la Oficina de Trámite Documentario del Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA- sito en Calle 17 N°355 Urb. El Palomar, San Isidro en horario de 8.30 am. A 5.30 pm.</p>							
<p>V°B° INTEND. FORESTAL      V°B° PRESUPUESTO      V°B° ADMINIST. INRENA      V°B° LOGI      V°B° CONTAB.</p>							



**FORMATO F 6-2**



MINISTERIO DE AGRICULTURA  
INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES  
Calle 17 N°355 Urb. El Palomar- San Isidro  
Telf. 2242864

**INTENDENCIA: FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

**SOLICITUD DE SERVICIOS**

**N° 0764**

**SEÑORES:** Sr. FRANCISCO PAREDES TAPE  
**DIRECCION:** ADMINISTRACION

FECHA	FUNCION	PROGRAMA	SUB-PROG.	ACTIVIDAD	COMPONENTE	META	PART.ESPEC.
20.03.2007	04	011	039				
<b>FUENTE DE FINANCIAMIENTO</b>							
<b>RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS</b>							
<b>CANTIDAD</b>	<b>MEDIDA</b>						
		TRANSFERENCIA DE FONDOS POR CONCEPTO DE DERECHOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL DE LAS CONCESIONES, AUTORIZACIONES Y PERMISOS AL COMITÉ DE GESTION DE BOSQUE					
		LA SUMA DE S/. 7,278.00. (SIETE MIL DOSCIENTOS SETENTIOCHO Y 00/100 NUEVOS SOLES) SEGÚN EL SIGTE DETALLE:					
		S/.					
	DE LA CUENTA CORRIENTE						
	0000-282502	7,278.00					
	A LA CUENTA CORRIENTE						
	Banco de Crédito						
	485-1579736-0-16	7,278.00					
<b>NOTA PARA EL PROVEEDOR</b>							
La proforma debe incluir precios incluidos IGV, forma de pago marca y modelo del bien, N° de código de identificación en su catálogo garantiza tiempo de entrega periodo de validez de la oferta, si fuera posible incluir muestra y otros detalles que Ud. considere importante en su oferta, sírvase enviar su cotización en sobre cerrado a la Oficina de Trámite Documentario del Instituto Nacional de Recursos Naturales-INRENA- sito en Calle 17 N°355 Urb. El Palomar san Isidro en horario de 8.30 am. A 5.30 pm.							
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <span>VºBº INTEND. FORESTAL</span> <span>VºBº PRESUPUESTO</span> <span>VºBº ADMINIST. INRENA</span> <span>VºBº LOGI</span> <span>VºBº CONTAB.</span> </div>							

